

2012년 연구보고서	
이 연 구 과 제 는 대 중 적 인 사 회 의 관 심 사 안 을 대 단 조 로 구 성 하 고 있 다	건 설 근 로 자 공 제 회

건설근로자 반값 취업지원 성과평가 및 발전방안에 대한 연구

2012. 11.

연구기관 : 대한건설정책연구원



요 약 문

1. 과 제 명 : 건설근로자 반값 취업지원 성과평가 및 발전방안에 대한 연구

2. 연구기간 : 2012. 08. 08 ~ 2012. 11. 21.

3. 연구자

- 연구책임: 박광배(대한건설정책연구원)
- 연구참여
 - 연구원: 김현재
 - 연구보조원: 김은미

4. 연구의 필요성 및 목적

- 건설근로자는 낮은 소득수준과 불안정한 취업환경에서 노동을 제공하고 있으며, 취업취약계층에 해당되어 취업지원의 필요성이 큼
- 건설근로자 취업지원을 위한 시도가 공공부문을 중심으로 이루어졌고, 지금도 이루어지고 있으나 기대만큼의 성과는 거두지 못하고 있는 것으로 판단됨
- 공제회가 운영하는 반값사업은 건설근로자 직업소개비를 인하하여 소득증대효과를 거두고 있고, 반값사업장으로 건설근로자 유인이 이루어지고 있는 것으로 판단됨

- 근로자의 만족도와 시범사업자의 사업유지 의지를 감안할 때 반값사업의 성과가 있는 것으로 판단되나, 개선사항이 있음
- 이 연구는 시범사업으로 운영되고 있는 반값사업의 성과를 검토하여 개선사항을 제시함으로써 반값사업의 성과를 극대화하는데 필요한 자료를 제시하는 것이 연구의 목적임

5. 연구방법 및 내용

- 연구방법: 문헌연구, 면담조사, 설문조사
 - 문헌연구를 활용하여 건설업 현황 및 건설근로자 고용특성, 반값사업 개선방향 등을 모색하였음
 - 설문조사는 반값사업 참여근로자와 공제회 D/B에서 추출한 근로자를 대상으로 설문조사를 진행하였으며, 설문조사 목적은 건설근로자 고용 및 임금현황, 반값사업 만족도 평가 등임
 - 면담조사는 반값사업 시범사업자를 대상으로 이루어졌으며, 과거 건설근로자 취업지원을 담당한 공무원, 고용노동부 민간위탁사업을 운영하고 있는 단체, 고용서비스협회 관계자 등을 대상으로 하였음
 - 연구 진행과정에서 총 4회의 자문회의를 개최하여 관련 전문가의 의견을 듣고, 연구에 반영
- 연구내용
 - 건설업 현황 검토를 통해서 경제에서 건설업의 위상이 낮아지고 있고 발주가 하향하는 추세를 제시하고, 이러한 영향이 건설근로자 고용에 직접적인 영향을 미칠 수 있음을 제시

- 건설근로자가 유료소개소 이용하여 건설현장에 취업하는 경우 현실적으로 부담하고 있는 직업소개비의 반값을 지원하는사업으로 구직과정에서 소요되는 비용을 절감해주는 취업지원 방안이라는 점을 제시
- 성과평가 결과 반값사업 참여근로자와 시범사업자 모두 만족하고 있음
- 반값사업 개선방안으로 접근성 제약을 개선하여 근로자 간 형평성 제고의 필요성 제시 및 중규모 사업자에게도 반값사업 참여기회를 제공하여 사업자의 불만을 완화할 수 있는 방안 제시

6. 연구결과

- 반값사업이 목적했던 성과를 도출하고 있는 것으로 판단되므로 시범사업 확대 필요
- 건설근로자는 소득 및 취업에서도 취약계층에 해당한다고 할 수 있으므로 취업지원의 필요성이 큰 근로자라고 할 수 있고, 취업지원 유형은 유료소개소를 활용하고 공공부문은 재원지원을 하는 방식이 효과적인 것으로 판단됨

7. 중 심 어

반값(취업지원)사업, 유료(직업)소개소, 직업소개비(요금), 건설근로자 취업 지원

차례

제 I 장 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구방법 및 연구체계	4
3. 연구의 주요내용	9
제 II 장 건설업 현황 및 건설근로자 고용 특성	1 3
1. 건설업 특성 및 현황	13
2. 건설업 생산과 건설근로자 고용의 특성	24
제 III 장 건설근로자 취업지원의 필요성	51
1. 건설근로자 현황	51
2. 건설근로자 취업경로	58
3. 건설근로자 취업지원 필요성	64
제 IV 장 반값사업 성과평가 및 개선방안	7 3
1. 반값사업 개요 및 운영현황	73
2. 반값사업의 만족도 평가	81
3. 반값사업의 문제점 및 개선방안	93
제 V 장 건설근로자 취업지원 발전방안	1 2 5
1. 건설근로자 취업지원 사업 현황	125
2. 건설근로자 취업지원 사업 검토사항	126

3. 건설근로자 취업지원 발전방안	127
제VI장 결론 및 정책적 시사점	153
1. 결론	153
2. 정책적 시사점	155
■ 참고문헌	157

표 차례

<표 II-1> 건설산업의 범위	14
<표 II-2> 건설산업의 특성	17
<표 II-3> GDP내 건설업 생산비중(당해연도가격 기준)	19
<표 II-4> 업종별 국내공사 수주액	21
<표 II-5> 발주자별 국내공사 수주액	22
<표 II-6> 건설업 산업연관분석	22
<표 II-7> 건설업 취업 및 고용유발효과(1975-2009)	23
<표 II-8> 건설업체 수 변화추이(2005-2010)	24
<표 II-9> 건설생애주기별 분업구조의 개요	26
<표 II-10> 공종별 종합건설업체의 하도급 비중 추이	28
<표 II-11> 건설업 직종별 종사자수	32
<표 II-12> 1개월에 6일 초과하여 휴업한 달(2008년 기준)	34
<표 II-13> 최근 1년의 1개월 평균 작업일수(2007년 5월 기준)	35
<표 II-14> 건설기능인력의 연평균 근로일수	36
<표 II-15> 유료소개소를 통해서 취업하는 횟수(1개월 기준)	36
<표 II-16> 건설근로자 1일 평균 근로시간(2007년 5월 기준)	37
<표 II-17> 최저가낙찰제공사 낙찰률 추이(예정가격 기준)	38
<표 II-18> 낙찰률 하락에 의한 노무비 축소 양상	38
<표 II-19> 연도별 완성공사 원가요소별 구성비율 추이	39
<표 II-20> 산업별 전체 종업원의 평균연령(2007년)	41
<표 II-21> 전문공사 기능인력의 평균연령 분포추이	41
<표 II-22> 건설근로자 연령별 직업 분포	42

<표 II-23> 반값사업 참여 근로자 특성	42
<표 II-24> 일반 건설근로자 설문 참여자 특성	42
<표 II-25> 건설업 고령자 비중	44
<표 II-26> 현재의 건설현장에서 일하는 기간(근로자 응답)	46
<표 II-27> 현재 현장에서 기능인력 평균 근로기간(사업주 응답)	47
<표 II-28> 최근 같은 현장에서 일한 기간(일반 건설근로자)	47
<표 II-29> 최근 같은 현장에서 일한 기간(반값사업 참여 건설근로자)	48
<표 II-30> 서면계약 체결기간	49
<표 III-1> 건설근로자 현황(매년 8월 기준)	52
<표 III-2> 경력기간별 연간 평균 급여액 비교	54
<표 III-3> 건설 종사연도별 임금수준	54
<표 III-4> 건설기능인력 평균 일일임금 및 연간임금 추정치	55
<표 III-5> 유료소개소 직종별 일급수준(2012년 10월 5일, 서울지역)	56
<표 III-6> 직종별 임금수준	57
<표 III-7> 가구의 평균소득 추이	58
<표 III-8> 최초 건설현장 취업경로(일반 건설근로자)	59
<표 III-9> 공공발주기관 건설현장 근로자의 구인방식	60
<표 III-10> 건설숙련공의 기능습득경로(1999년)	61
<표 III-11> 건설근로자 유료소개소 이용비중(일반 건설근로자)	63
<표 III-12> 일반 건설근로자 현재의 주된 건설현장 취업경로	63
<표 III-13> 상용근로자와 일용근로자 특성 비교	65
<표 III-14> 소득계층별 연간 총소득 대비 소득 구성비율	67
<표 III-15> 특성별 근로소득 지위비중	68
<표 III-16> 소득계층별 월평균 소득구간의 가구빈도 및 비율	69
<표 III-17> 최저생계비 기준 변화추이	70

<표 III-18> 건설근로자 가구생계 책임정도(일반 건설근로자)	71
<표 III-19> 건설근로자 가구생계 책임정도(반값 참여근로자)	71
<표 IV-1> 반값사업 실적 및 지원성과(2012년 10월 31일 기준)	77
<표 IV-2> 반값사업의 소득증대 여부	82
<표 IV-3> 반값사업으로 소득증대 효과	83
<표 IV-4> 반값사업 이후 신규 근로자 유입	85
<표 IV-5> 반값사업 소개소가 다른 소개소보다 현장에 많이 나갈 수 있는지 여부 ..	86
<표 IV-6> 1주일 평균 현장취업 횟수(반값 근로자)	87
<표 IV-7> 유료소개소 이용하여 1주일 평균 일자리 구하는 횟수(일반근로자)	88
<표 IV-8> 반값사업 지속 여부(반값사업 참여근로자)	89
<표 IV-9> 반값사업 소개소까지 이동시간(반값사업 참여 근로자)	94
<표 IV-10> 반값사업 참여 근로자의 최초 건설현장 취업경로(중복응답)	95
<표 IV-11> 반값사업 참여자의 일급수준	97
<표 IV-12> 건설근로자 일급수준(일반 건설근로자)	97
<표 IV-13> 주로 서면계약을 체결하는 근로자	98
<표 IV-14> 유료소개소 선택 시 중요하게 고려하는 요소(일반근로자)	103
<표 IV-15> 유료소개소 선택 시 중요하게 고려하는 요소(반값사업 참여근로자)	104
<표 IV-16> 기능숙련으로 임금인상이 가능하다(반값사업 참여근로자)	114
<표 IV-17> 기능숙련으로 임금인상이 가능하다(일반 건설근로자)	115
<표 IV-18> 고용서비스기관 근로형태별 종사자수(2009년 기준)	118
<표 IV-19> 반값사업 들어본 적 있는지(일반 건설근로자)	121
<표 IV-20> 반값사업 참여의향(일반 건설근로자)	121
<표 IV-21> 유료와 무료 직업소개소 현황(2012년 6월 기준)	122
<표 V-1> 유료소개소를 이용하는 가장 중요한 이유(반값참여 근로자, 중복응답)	129
<표 V-2> 유료소개소와 무료소개소의 장·단점 비교	131

<표 V-3> 최근 이용한 유료소개소 직업소개비(일반 건설근로자)	132
<표 V-4> 다른 유료소개소 직업소개비(반값참여 근로자)	133
<표 V-5> 최근 건설업 체불현황 추이	134
<표 V-6> 공공공사 체불현황(2012년 9월 기준)	137
<표 V-7> 일당/월급의 사용용도(반값 참여근로자)	138
<표 V-8> 재원부담과 사업운영주체에 따른 취업지원방안 구분	149
<표 V-9> 향후 유료소개소 이용 의향(반값사업 근로자)	151
<표 V-10> 향후 유료소개소 이용 의향(일반 건설근로자)	151
<표 V-11> 향후 유료소개소 이용 이유(일반 건설근로자)	152

그림 차례

[그림 I-1] 연구의 배경 및 목적	4
[그림 I-2] 연구의 아이디어	6
[그림 I-3] 보고서 구성체계	8
[그림 II-1] GDP내 건설업과 제조업 생산비중 추이 비교	19
[그림 II-2] 건설수주액 추이	20
[그림 II-3] 생산과정도	25
[그림 II-4] 현행 건설생산체계의 기본 골격	27
[그림 II-5] 건설근로자 취업자수 변화	33
[그림 III-1] 건설근로자 취업경로(근로자응답)	60
[그림 IV-1] 반값사업 문제점 요약	107
[그림 IV-2] 반값사업 개선방안	108
[그림 IV-3] 가격보조와 소득보조 효과	109
[그림 IV-4] 반값사업과 기능훈련 연계체계	116
[그림 V-1] 임금대납 과정에서 유료소개소 역할	132
[그림 VI-1] 반값사업 확대 필요성	154

제 I 장. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

1) 연구의 필요성

대다수의 건설근로자는 낮은 소득과 불안정한 취업환경에서 노동을 제공하고 있다. 취업 취약계층이며 소득기준으로도 취약계층에 속하는 건설근로자가 많은 것으로 판단되는 상황이다. 이러한 상황을 감안할 때 건설근로자에 대한 취업지원은 적극적 복지 관점에서 검토가 이루어져야 할 필요성이 크다.

건설근로자공제회(이하 공제회)는 2012년 4월 9일부터 기존과 다른 방식의 취업지원사업인 건설근로자 반값 취업지원사업(이하 반값사업)을 시범적으로 시행하고 있다. 반값사업은 공제회에서 유료직업소개소(이하 유료소개소)에 운영비(인건비, 임차료, 통신비 등)의 일부를 지원하고, 유료직업소개소는 직업안정법의 규정에 따라 소개요금¹⁾을 구인자로부터 징수하고, 징수한 소개요금의 50%를 소개소를 이용한 건설근로자에게 구직비용으로 지원하게 하여 실질적으로 건설근로자의 임금이 인상되는 효과²⁾를 기대하는 방식이다.

건설생산에서 노동력은 중요한 생산요소이다. 그런데 건설업자가 생산요소를 사용하여 생산을 진행하기 위해서는 대상 공사가 있어야 하며, 일반적으로 공

1) 유료 직업소개소는 노동부 고시 제2010-8호(국내유료직업소개요금 등 고시)에 따라 고용기간 3개월 미만인 경우 고용기간 중 지급하기로 한 임금의 100분의 20 이하(건설일용의 경우에는 100분의 10 이하(소개요금 한도)를 구인자에게 징수하도록 하고 있고, 구직자에 대해서는 소개 요금 한도내에서 임금의 100분의 4 이하를 징수할 수 있도록 하고 있다. 그러나 현실에서는 구인자와 직업소개소, 그리고 건설근로자의 협상력 차이로 인하여 구인자가 일급에 소개비를 별도로 더하여 주지 않고, 소개비를 포함하여 지급함으로써, 같은 현장 같은 일자리에서 무료직업소개소를 통해 취업한 근로자에 비해 유료직업소개소를 이용한 건설근로자는 실질적으로 10% 정도 일당이 적으므로 자신이 직업소개비를 부담하는 것으로 인식하고 있고, 따라서 반값사업은 건설근로자 입장에서 소개비 인하의 의미로 이해될 수 있다.

2) 일급이 10만 수준이고, 연간 200일 근로 시 연100만원의 소득 증대효과와 동절기 등 비수기에 고용보험 구직급여 혜택을 볼 경우 300~400만 원대의 수입 안정을 기대하고 있다.

사는 경쟁적인 입찰과정을 거치게 된다. 공사수주가 불명확한 상황에서는 생산요소를 상시적으로 고용하기 어려운 환경이라고 할 수 있다. 생산요소 중 노동은 자본에 비해 가변요소라고 할 수 있다. 즉 상대적으로 노동력을 구하는 시간이 기계 등에 비해 단기라고 할 수 있다. 이로 인하여 건설근로자의 상시고용은 이루어지지 못하고 있다.

건설업의 생산특성은 건설근로자의 고용방식에도 직접적인 영향을 미치고 있다. 장기적·고정적인 취업이 이루어지지 못하는 환경에서 그날그날 일 할 수 있는 건설현장을 찾는 건설근로자를 건설현장에 취업시키는 것이 유료소개소라고 할 수 있다.

반값사업이 기존과 다른 방식이라는 것은 유료소개소를 활용한다는 점이다. 기존에도 민간을 활용하여 건설근로자의 취업을 지원하는 시도는 있었으며, 현재도 시행되고 있다.³⁾ 그러나 운영실적⁴⁾은 만족할 만한 수준에 이르지 못하고 있다.

이러한 상황에서 반값사업은 유료소개소의 시장경쟁력과 소개요금을 매개로 건설근로자 취업지원을 모색했다는 점에서 현실적인 접근이라고 할 수 있다.

반값사업은 소개요금이라는 유료소개소의 경쟁력을 활용하여 실효성 제고를 모색했으나, 검토해야 할 과제를 제시하고 있는 것도 사실이다. 즉 반값사업을 운영하는 유료소개소를 이용할 수 있는 공간적인 제약이 있다. 이렇게 제한적으로 운영되므로 인하여 건설근로자 간 형평성 문제가 제기될 수 있다. 또한 반값사업 참여 유료소개소와 인접한 유료소개소 간 갈등이 발생할 개연성도 크다고 할 수 있다.

이처럼 반값사업은 건설근로자를 위한 실질적인 제도라는 긍정적인 요소와 근로자 간 형평성 문제 등 개선이 필요한 부정적인 요소를 모두 포함하고 있

3) 고용노동부가 운영하고 있는 건설일용근로자 취업지원민간위탁사업이 대표적이다. 이 사업에는 주로 비영리단체 및 노조 관련 단체들이 참여하고 있는 것으로 알려져 있다. 사업 운영자를 제한하는 것은 아니지만 참여주체가 한정적이라고 할 수 있다.

4) 실적추이: 2011년 13개소를 운영하였으며 10,027명의 취업이 이루어졌고, 2012년 9월 기준으로 20개소가 운영중이며 11,949명 취업이 이루어졌다. 2012년 관련예산은 1,705백만원이다.

다. 따라서 반값사업 운영성과를 평가하고 대안을 제시해야 할 필요성이 매우 크다.

반값사업이 시범 운영되고 있으나, 현행과 같은 제한된 운영기관과 운영방식으로는 사업의 지속성 확보가 쉽지 않을 것으로 판단된다. 즉 반값사업이 현실적인 상황을 반영한 제도라는 점에서 근로자에게 실질적인 도움이 된다면 지속적으로 운영될 수 있는 기반을 마련하여야 한다.

이와 함께 반값사업이 시도한 것처럼 건설근로자가 선호하는 요소가 있는 유료소개소를 활용하여 취업을 촉진할 수 있는 다른 대안을 검토하는 것도 매우 중요하다고 할 수 있다.

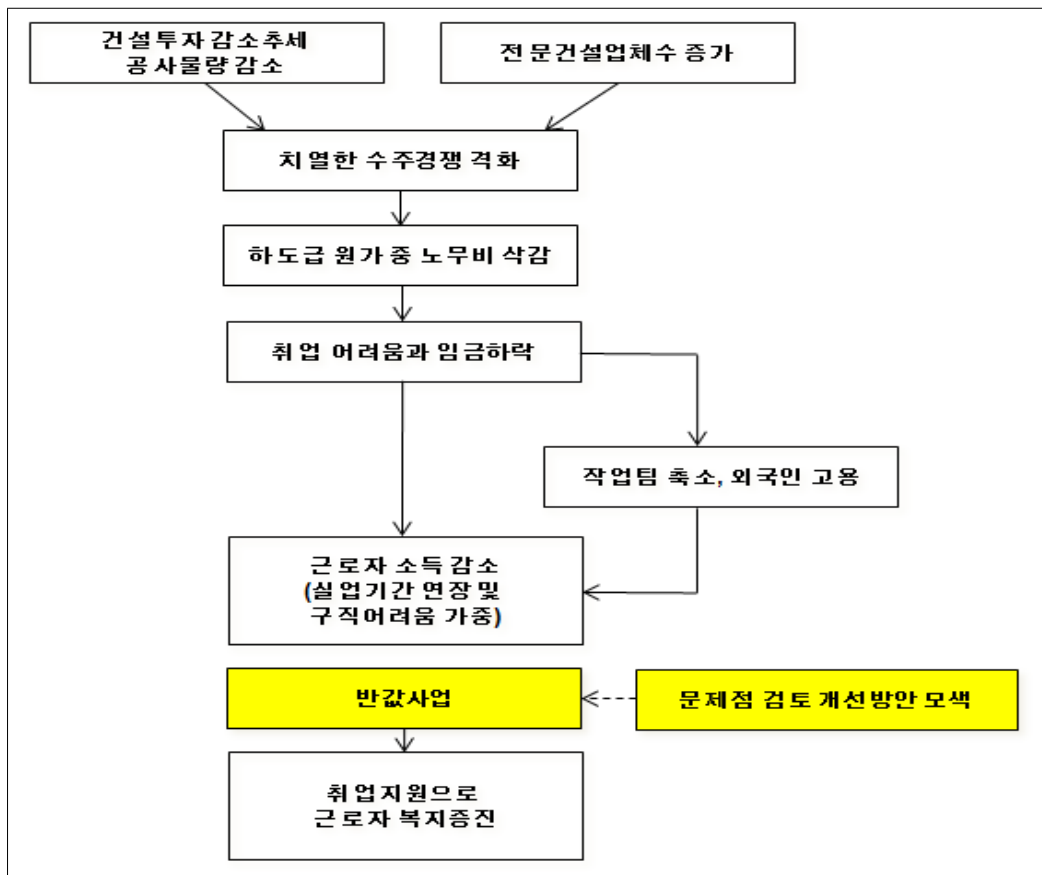
2) 연구의 목적

이 연구는 두 가지 목적을 갖고 수행되었다. 첫째, 현재 시범사업으로 진행되고 있는 반값사업의 성과를 평가하는 것을 목적으로 한다. 시범사업의 형태로 운영되고 있는 사업의 성과를 평가하는 것은 매우 중요한 과제라고 할 수 있다. 시범사업의 목적은 사업이 전반적으로 확대되기 이전 단계에서 문제점을 도출하고 개선방안을 검토하여 사업을 보완하는 목적을 갖고 있으며, 이러한 시범사업의 목적을 감안할 때 사업에 대한 객관적인 평가 필요성이 크다. 특히 반값사업처럼 유료소개소를 활용하는 현실적인 대안은 이전에는 시도되지 않았던 사업형태라는 점에서 시범사업의 객관적인 성과평가가 반드시 필요하다.

둘째, 반값사업에 대한 성과평가를 바탕으로 반값사업의 문제점에 대한 개선방안을 제시하는 것도 연구의 중요한 목적이다. 반값사업이 실효적인 대안으로 인식되고 있더라도 개선해야 할 과제가 있다. 이에 대한 개선이 이루어져야만 지속적으로 사업이 시행될 수 있는 여건을 확보할 수 있다.

이와 함께 건설근로자 취업지원을 위한 효과적인 대안을 모색하는 것도 연구의 목적이라고 할 수 있다. 개선방안은 반값사업을 개선하는 수준에서 이루어질 수도 있고, 반값사업과는 다른 사업이 제안될 수도 있을 것으로 판단된다.

이처럼 두 가지 목적을 갖고 수행된 이 연구는 하나의 최종적인 목적으로 귀결된다. 바로 건설근로자에게 실질적인 도움이 될 수 있는 취업지원 방안을 모색하는 것이라고 할 수 있다.



[그림 I-1] 연구의 배경 및 목적

2. 연구방법 및 연구체계

1) 연구방법

문헌조사와 설문조사, 그리고 면담조사를 활용하여 연구가 수행되었다. 이 연

구의 중요한 목적은 반값사업의 성과를 평가하고 문제점을 도출하여 개선방안을 제시하는 것이다.

반값사업의 성과평가는 시범사업장을 이용하여 건설현장에 취업하는 건설근로자와 시범사업 운영자를 대상으로 한다. 사업의 성과는 투입된 비용 이상의 편익이 발생하여야 하며, 편익의 수혜 대상은 근로자이다. 따라서 ‘서울 건설일드림센터(이하 센터)’를 통하여 건설현장에 취업하는 근로자를 대상으로 만족도와 향후 사업이 지속되기를 희망하는지를 설문조사하는 방식을 활용하였다.

시범사업자의 만족도조사도 성과평가에 중요하며, 사업의 지속성을 결정하는 중요한 요소라고 할 수 있다. 현행 센터는 1개소만 운영되고 있기 때문에 사업자와의 면담조사를 통해서 만족도와 지속적인 사업 참여의지가 있는지를 분석하였다.

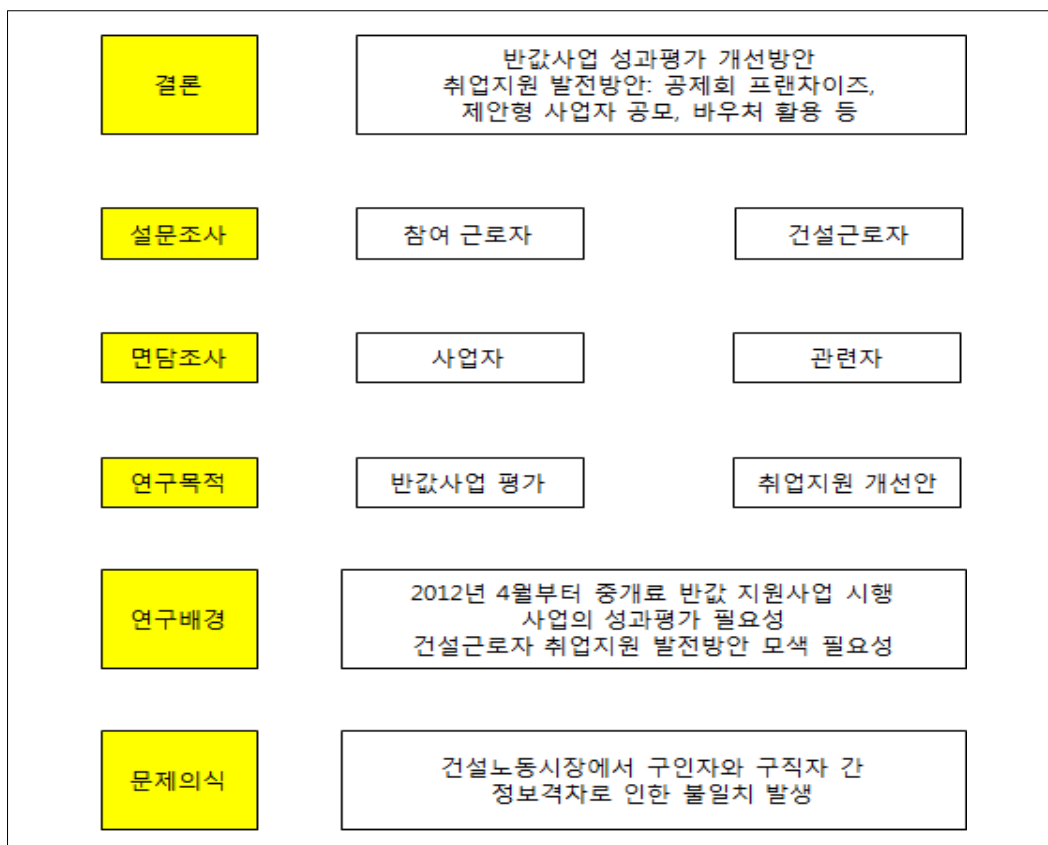
면담조사는 시범사업자의 만족도를 평가하기 위한 수단 이외에도 건설근로자 취업지원에 관한 대안을 모색하는 과정에서도 활용되었다. 면담조사는 건설근로자 취업지원에 관한 정책을 담당했던 공무원, 교수 및 연구원 등 관련 전문가, 무료 취업지원을 운영하는 관련자, 그리고 반값사업을 설계한 건설근로자공제회 관련자를 대상으로 하였다. 또한 한국과 가장 유사한 건설생산구조를 갖고 있는 일본의 공무원과 민간고용서비스협회 관련자, 그리고 건설근로자를 연구하는 교수 등을 면담하고, 건설근로자의 여건과 경제버블 이후 변화된 건설업자와 건설근로자 관계, 그리고 개선방안 모색의 과정에 필요한 의견을 들을 수 있었다.

이러한 과정을 통해서 반값사업의 당위성 등에 관한 의견을 들을 수 있었으며, 건설근로자를 대상으로 하는 취업지원 사업은 민간의 역할⁵⁾이 다른 근로자에 대한 취업지원보다 상대적으로 중요하다는 의견을 들을 수 있었다. 또한 경

5) 면담과정에서 유료소개소의 역할 및 경쟁력은 건설근로자 일급에 대한 임금대납(대불)이 가장 중요한 역할을 한다는 의견이 대부분이었다. 또한 공공부문이 운영하거나 지원하는 사업은 건설근로자와의 불일치가 있어 효과적이지 못하다는 의견도 많았다. 실례로 ‘12.9월 기준 민간위탁 취업지원기관을 20개소를 운영하였으나 이용자가 불과 11,949명에 그치고 있다. 한편 센터의 경우 4월~9월까지 이용 실적 이 11,508명으로 매우 우수하다고 볼 수 있다.

기침체에 따른 영향으로 고용관계의 변화가 야기하는 건설근로자의 근로여건 악화 및 사회보험 등의 사회안전망의 필요성에 관한 시사점을 얻을 수 있었다.

문헌조사를 통해서는 건설업 생산방식과 이에 직접적으로 영향을 받는 건설근로자의 고용구조 등을 검토하였다. 이 내용은 보고서의 제Ⅱ장에 제시되어 있다. 이와 함께 문헌조사는 건설근로자 취업지원의 대안을 모색하는 과정에 활용하였다. 선행연구를 통해서 제시되었던 바우처(voucher)제도와 유료소개소의 프랜차이즈화 등을 검토하였으며, 외국의 민간고용서비스제도를 검토하여 시사점을 도출하였다. 이러한 문헌자료는 보고서의 제Ⅳ장에 해당하는 취업지원 개선방안을 검토하는 과정에 활용되었다.



[그림 I-2] 연구의 아이디어

2) 보고서 구성체계

이 보고서는 6개의 장으로 구성되었으며, 제 I 장에서는 연구의 필요성과 목적을 밝혔다. 그리고 연구의 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 구상한 연구의 아이디어와 보고서 구성체계가 제시되었다. 보고서의 주요내용을 요약하여 제시하였다.

제 II 장에서는 건설근로자의 고용구조를 포괄하는 생산방식과 건설업의 현황에 대하여 제시하였다. 건설업은 과거에 비해 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중이 감소하고 공공공사 발주도 감소추세이다. 이러한 상황에서 수직적인 도급생산방식은 노무비 절감 유인을 강화하여 건설근로자의 임금 및 취업에 부정적인 영향을 미치는 것으로 판단된다. 반값사업의 검토과정에서 이러한 사항이 검토되어야 하므로 건설업 생산방식과 근로자 고용의 특성을 검토하였다.

또한 건설근로자를 대상으로 하는 취업지원사업 발전방안은 건설생산방식과 고용구조 특성에서 출발하여야 한다. 건설현장에서 이루어지고 있는 고용관계를 지원할 수 있는 제도 운영이 모색되어야 한다.

제 III 장은 건설근로자에 대한 취업지원이 필요한 이유에 관하여 제시하였다. 건설근로자의 소득 및 가구의 생계책임도 등을 감안할 때 취약계층에 해당하거나 취업이 원활하게 이루어지지 못하는 경우 취약계층 또는 기초수급자로 이행할 가능성이 있는 것으로 판단된다. 이에 따라 건설근로자 취업지원은 건설근로자에 대한 복지의 관점에서 검토되어야 함을 주장하였다. 이러한 주장의 근거를 위해서 건설근로자 현황과 취업경로 등을 검토하였다.

제 IV 장은 반값사업 성과평가와 개선방안을 제시하였다. 반값사업이 시행되게 된 경위와 운영현황을 제시하고, 시범사업으로 운영되고 있는 반값사업 운영기관 ‘서울 건설일드림센터’의 성과를 검토한다. 그리고 센터를 운영하는 과정에서 도출된 개선사항에 대해 검토하였다. 반값사업은 건설근로자 간 형평성 시비를 최소화할 수 있는 수단이 필요하며, 이를 위해서는 많은 유료소개소를 활용할 필요성이 있음을 제시하였다.

제Ⅴ장에서는 건설근로자 취업지원의 발전방안을 검토하였다. 제Ⅲ장에서 제시한 것처럼 건설근로자에 대한 취업지원의 필요성은 매우 크다. 그럼에도 불구하고 건설근로자에 대한 취업지원이 원활하게 이루어지지 못하고 있다. 취업지원이 원활하지 못한 이유를 검토하고 개선방안을 모색하였다. 기존 연구에서 제시되었던 취업지원 발전방안을 검토하고 시사점을 도출하여 건설근로자 취업지원에 활용 가능한 방안이 있는지 검토하였다.

제Ⅵ장에서는 연구의 결론을 제시하고, 연구결과 도출된 건설근로자 취업지원 발전방안에 관한 제안을 정책적 시사점으로 제시하였다.

구분		주요내용
제Ⅰ장	서론	<ul style="list-style-type: none"> · 연구의 필요성 및 목적 · 연구방법 및 연구수행체계 · 연구의 주요내용
제Ⅱ장	건설업 생산 및 건설근로자 고용의 특성	<ul style="list-style-type: none"> · 건설업 특성 및 현황 · 건설업 생산 및 고용구조의 특성
제Ⅲ장	건설근로자 취업지원의 필요성	<ul style="list-style-type: none"> · 건설근로자 현황 · 건설근로자 취업경로 · 건설근로자 취업지원의 필요성
제Ⅳ장	반값사업 성과평가 및 개선방안	<ul style="list-style-type: none"> · 반값사업 개요 및 현황 · 반값사업의 만족도평가 · 반값사업의 문제점 및 개선방안
제Ⅴ장	건설근로자 취업지원 발전방안	<ul style="list-style-type: none"> · 건설근로자 취업지원 사업 현황 · 건설근로자 취업지원사업 검토사항 · 건설근로자 취업지원 발전방안
제Ⅵ장	결론 및 정책적 시사점	<ul style="list-style-type: none"> · 결론 · 정책적 시사점

[그림 I-3] 보고서 구성체계

3. 연구의 주요내용

1) 건설업 생산 및 건설근로자 고용의 특성

- 건설업이 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중은 지속적으로 감소하는 추세이며, 과거에 비해 건설업의 위상이 축소되고 있는 상황임
- 건설업 발주도 감소추세를 유지하고 있는 것으로 판단되며, 이러한 사례는 선진국에서도 일반적으로 나타나고 있는 현상이므로 향후에도 지속될 것으로 전망됨
 - 2008년 이후 공공부문 발주량의 증가는 글로벌외환위기에 대응하기 위한 재정정책 측면에서 이루어지는 것으로 판단되며, 향후에도 지속될 가능성을 높지 않음
- 건설업 생산은 수직적인 도급방식으로 이루어지고 있고, 이러한 생산방식은 건설근로자 고용에도 직접적인 영향을 미치고 있음
 - 수직적인 도급방식에서는 공사수주를 위한 저가경쟁이 하위단계 건설업자에게 전가되기 용이한 구조적인 문제점이 있음
 - 낮은 공사금액에 대응하는 건설업자의 방법은 가변비용에 해당하는 노무비용을 축소하는 것이 일반적임
 - 이에 따라 건설근로자의 고용상황은 더욱 악화되고 있는 것으로 판단됨
- 건설근로자의 임금수준 및 소득과 주기적인 실업 등을 감안하면 취업지원의 필요성이 다른 산업의 종사자에 비해 매우 크다고 할 수 있음
- 건설근로자 취업지원은 공공부문이 재정지원 등을 통하여 간접적으로 지

원하고 현실적으로 시장경쟁력을 확보하고 있는 유료소개사업자를 활용하는 방안을 검토할 필요성이 있음

2) 반값사업 성과평가 및 개선방안

- 반값사업의 효과는 직접효과와 간접효과로 구분할 수 있고, 직접효과는 건설근로자의 소득증대로 나타나고 간접효과는 반값사업 소개소로의 건설근로자 유입확대와 유료소개소의 서비스 개선 등의 형태로 도출됨
- 설문조사 결과에 의하면 반값사업은 참여한 근로자의 소득증대가 나타났고, 시범사업장으로서의 근로자 유입도 증가한 것으로 나타났음
- 반값사업에 대해서 근로자와 사업자 모두 만족하고 있는 것으로 판단되며, 사업의 확대와 지속에 긍정적인 것으로 판단됨
 - 근로자의 경우 반값사업이 향후에도 “꼭 계속 되어야 함”이라는 응답이 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났음
 - 이러한 결과는 근로자들이 반값사업에서 느끼는 만족의 강도가 큰 것으로 판단할 수 있는 근거가 되며, 사업에 긍정적인 응답이 80%를 넘는 것으로 나타났음
 - 시범사업자의 만족도는 면담조사를 통해서 검토했는데, 사업의 지속에 대한 의지가 있는 것으로 판단됨
 - 이는 시범사업자도 반값사업의 성과에 대해서 만족하고 있는 것으로 판단할 수 있게 함
- 반값사업은 유료소개소를 이용한 사업이라는 점에서 장점과 단점을 모두 갖고 있는데, 장점은 근로자 소득증대와 반값사업으로서의 근로자 유입확대, 서비스 개선 등이고, 단점은 접근성 제약에 따른 형평성 문제임

- 반값사업 참여근로자들은 거주지에서 시범사업장까지 평균 23분 가량 소요되는 지역인 것으로 나타나 거리가 먼 근로자들에게는 혜택이 미치지 못하고 있음
- 반값사업의 문제점을 개선하기 위한 방안은 접근성 제약을 해소하는 방법이며, 이를 위해서는 반값사업장을 다수 설치하는 것이 필요함
 - 그러나 한정된 재원을 고려하면 다수의 반값사업장 설치의 현실적으로 어려움이 있으나, 점진적으로 반값사업장을 확대하는 대책이 필요함
 - 특히 취업 취약계층에 해당하는 건설근로자는 물론 반값사업자로 만족하고 있음을 감안하면 사업 확대의 필요성이 큰 것으로 판단됨
- 반값사업은 사업자 간 형평성의 문제도 제기될 수 있는데, 반값사업이 확대되더라도 소수의 유료소개사업자만 참여할 수 있는에서 비롯되는 문제라고 할 수 있음
 - 사업자 간 형평성 문제는 한달 평균 1천명의 근로자 취업이 가능한 중규모 유료소개사업자를 시범사업자로 선정하는 방법을 통해서 보완할 수 있을 것으로 판단됨
 - 이와 함께 유료소개사업자들이 자신이 운영하는 소개업소의 장점과 특성을 살려 취업지원을 계획을 제시하고, 이를 근거로 반값사업 참여자를 모집하는 방법도 반값사업 개선방안으로 검토 필요성이 있음

3) 건설근로자 취업지원 발전방안

- 건설근로자에 대한 취업지원 발전방안은 유료소개사업자를 활용할 수 있는 방안을 검토, 재원지원은 공공부문이 담당하는 역할 정립 측면에서 논의되어야 할 것으로 판단
- 건설생산에서 노동의 수요자와 공급자가 활용하기 편리한 수단이라고 판

단되기 때문이며, 과거 공공부문이 직접 취업지원을 수행한 사업의 성과가 기대에 미치지 못했기 때문임

- 공공부문에서 수행한 건설근로자 취업지원은 근로자와 취업지원자의 유인구조에 괴리가 있는 것으로 판단되나, 유료소개업자는 유인구조의 괴리가 크지 않은 것으로 판단됨
- 즉 일자리 확보가 건설근로자뿐만 아니라 유료소개업자에게도 가장 중요한 목적이라고 할 수 있음
- 이러한 측면에서 유료소개사업자를 활용하여 건설근로자 취업지원을 모색할 수 있는 방안을 검토하는 것이 실효적인 수단이 될 것으로 판단됨

○ 선행연구에서 논의되었던 유료소개소 프랜차이즈화 및 바우처제도를 활용하는 방안은 국내 유료소개소의 영세한 현실을 감안하고 건설근로자 취업지원의 상황을 고려할 때 대형화 및 이에 따른 서비스 표준화의 효과가 크지 않을 것으로 판단됨

○ 공제회가 위탁운영하고 있는 기능훈련과 반값취업지원사업을 연계하는 취업지원사업 제안

- 반값사업 참여근로자는 상대적으로 임금수준 낮은 것으로 조사되며, 이는 숙련도 차이에서 비롯되는 것으로 판단
- 또한 반값사업장에서 일자리를 확보하지 못하는 근로자는 기능훈련 필요성이 큰 근로자라고 판단됨
- 기능훈련을 반값사업에 연계함으로써 보다 이상적인 취업지원 사업모델을 구축할 수 있을 것으로 판단됨

제 II 장. 건설업 현황 및 건설근로자 고용 특성

1. 건설업 특성 및 현황⁶⁾

건설산업기본법 제2조(정의)는 건설산업을 건설업과 건설용역업으로 구분하고 있다. 건설업은 건설공사⁷⁾를 수행하는 분야이며, 환경오염방지시설업, 주택건설업, 해외건설업 등이 건설업에 포함되어 있다. 환경오염방지시설업, 주택건설업, 해외건설업 등은 건설산업기본법령보다 각각의 특별법을 우선적으로 적용하도록 규정하고 있다.

건설용역업은 건설공사에 관한 조사·설계·감리·사업관리·유지관리 등 건설공사와 관련된 용역을 의미한다. 건설용역업에 포함되는 엔지니어링, 건축설계·감리 등에 관한 사항은 각각 엔지니어링 기술진흥법, 건축사법이 우선적으로 적용된다. 또한 감리전문업도 건설용역업에 포함되며, 건설기술관리법에 의하여 규정되고 있다.

건설업의 종류에 관해서 건설산업기본법은 대통령령으로 정하도록 위임⁸⁾하고 있으며, 건설업을 다시 종합건설업과 전문건설업으로 나누고 있다. 건설산업기본법 시행령에서 규정하고 있는 종합건설업은 종합적인 계획·관리 및 조정에 따라 건설 또는 조성하는 공사이며, 전문건설업은 건설공사에서 특정 부분의 공사를 전문적으로 시공하는 분야라고 할 수 있다.

종합건설업종은 토목공사업, 건축공사업, 토목·건축공사업, 산업·환경설비

6) 건설업 현황 및 특성에 관한 본문의 내용은 박광배·김은미(2009), 고용안정 및 능력개발 지원제도 개선방안, 대한건설정책연구원, pp.15-29의 내용을 인용하였다.

7) 건설산업기본법 제2조(정의)에 의한 건설공사는 토목공사·건축공사·산업설비공사·조경공사 및 환경시설공사 등 시설물을 설치·유지·보수하는 공사(시설물을 설치하기 위한 부지조성공사를 포함), 기계설비 기타 구조물의 설치 및 해체공사 등을 의미한다. 전기공사업법에 의한 전기공사, 정보통신공사업법에 의한 정보통신공사, 소방시설공사업법에 의한 소방시설공사, 문화재보호법에 의한 문화재수리공사는 건설공사에서 제외된다.

8) 건설산업기본법 시행령 제7조(건설업의 업종 및 업무내용 등)에서 규정하고 있다.

업, 조경공사업으로 구분되어 있다. 전문건설업종은 철근·콘크리트공사업, 토공사업, 기계설비공사업, 실내건축공사업, 금속구조물·창호공사업, 비계·구조물해체공사업, 미장·방수·조적공사업, 상·하수도설비공사업, 강구조물공사업, 석공사업, 포장공사업, 도장공사업, 시설물유지관리업, 가스시설시공업, 지붕판금·건축물조립공사업, 철강재설치공사업, 보링·그라우팅공사업, 난방시공업, 수중공사업, 조경식재공사업, 조경시설물설치공사업, 준설공사업, 승강기설치공사업, 철도·레도공사업, 삭도설치공사업 등 25개 업종이 포함되어 있다.

건설산업기본법령에 의해 업종이 명확하게 구분되어 있기 때문에 생산과정에서도 건축이나 토목시설물의 설계와 엔지니어링 활동, 그리고 건설공사의 감리를 담당하는 건설용역업과 건설업의 영역이 구분되어 있다.

<표 II-1> 건설산업의 범위

건설 산업	건설업	건설산업기본법: 종합건설업, 전문건설업	
		특별법에 의한 건설업: 환경오염 방지시설업, 주택건설업, 해외건설업(건설산업기본법은 보충적으로 적용됨)	
	전기공사업, 정보통신공사업, 소방설비공사업, 문화재수리업은 제외		
	건설 용역업	엔지니어링 활동주체 (엔지니어링기술 진흥법)	건설산업기본법 제6조, 제26조 및 제8장만 적용됨
		건축설계·감리업(건축사법)	
감리전문업(건설기술관리법)			

자료: 이상호 외(2003), 한국 건설산업 대해부: 당면과제와 미래의 도전, p.29의 내용을 일부 수정하여 인용.

이처럼 관련 규정에 의하여 구분되어 있는 건설산업은 다른 산업과도 구별되는 특징이 있다. 건설산업의 특징들은 건설업의 생산체계 및 고용구조에 직접적인 영향을 미치고 있다.

생산체계 및 고용구조는 건설근로자 고용형태와 직결되기 때문에 취업지원을

모색하는 연구에서 검토 과정이 필요한 것으로 판단된다. 생산체계 및 고용구조 검토를 위하여 이하에서는 건설업의 특성과 현황을 개관한다.

1) 건설업 특성

(1) 생산형태 및 산업조직적인 특성

생산형태 및 산업조직적인 특성으로는 종합산업, 수주산업, 옥외생산, 부동산 등을 들 수 있다.

첫째, 종합산업적인 특성은 설계·감리 및 소방, 전기, 통신 등 다양한 시설이 종합되어야만 시설물의 기능이 발휘되며, 이에 필요한 분야의 참여가 있어야 한다. 이로 인하여 건설산업은 전후방 산업과 연관효과가 크고 취업유발계수가 높아 일자리창출 등의 정책수단으로 활용되기도 한다.⁹⁾

둘째, 수주산업으로서의 특징이다. 건설산업에서 생산되는 시설물은 단품 위주의 생산이 이루어지며, 이로 인하여 공사 입찰에 참여하여 공사를 수주하여야만 생산이 시작되고 건설업체를 유지할 수 있다. 또한 건설공사는 중앙정부와 지방자치단체 등 공공부문이 발주자로서 큰 비중을 차지하고 있기 때문에 입·낙찰 및 발주방식과 계약제도 등이 중요하다.

셋째, 옥외생산이 이루어진다는 점이다. 생산과정이 기후와 일기의 영향을 많이 받게 되며, 이에 따라 시설물 생산과정에서 불확실성이 크게 작용한다.

넷째, 부동산은 건설시설물을 포함한 부동산의 특성으로서 최초에 시설물이 입지한 위치에 고착되어 이동시킬 수 없는 것을 말한다.

(2) 재화적인 특성

재화적인 특성으로는 이질성, 고정성, 공공성, 고가성, 수요동기의 다양성 등이 있다. 이는 건설시설물이 재화로서 갖는 고유한 성질에서 파생하는 특징이

9) 산연연관표 분석에 의하면 건설업 취업유발계수는 14.8로 나타났다. 건설업 취업유발계수는 제조업 7.2, 서비스업 12.6과 비교할 때 높다.

라고 할 수 있다.

첫째, 이질성은 생산되는 시설물이 동질적이지 않은 것을 말한다. 표준화된 제품을 대량생산하여 시장에서 거래되는 방식이 아니라 발주자의 요구를 담은 계약을 이행하는 방식으로 생산이 이루어진다. 따라서 생산되는 시설물은 이질성을 기본적인 특성으로 한다.

둘째, 공공성을 갖는다. 공공부문이 발주하는 대상은 주로 도로, 공항, 항만 등 사회기반시설이며, 다수의 국민이 이용하는 시설이므로 공공성이 강하다.

셋째, 건설시설물은 일반적인 재화 및 서비스에 비해서 고가이다. 토지 등에 정착되는 시설물인 부동산의 특성이 강하기 때문에 규모와 생산기간 등이 장기이며, 고가이다.

넷째, 특정한 장소에 입지하므로 고정성을 갖는다. 건설산업에서 생산이 이루어지는 시설물은 대부분 부동산이며, 이로 인하여 부동산 고유의 특성인 고정성을 갖게 된다.

다섯 째, 건설시설물은 주거용과 상업용 등 다양한 용도로 사용되기 때문에 수요 동기가 다양하게 나타나게 된다.

(3) 시장거래적인 특성

시장거래적인 특성으로는 스톡(stock)중심의 시장이라는 점과 정부의 개입이 크다는 점, 그리고 수요와 공급간 시차가 있고 소유권과 사용권이 분리될 수 있는 특성을 갖고 있다는 점이다.

첫째, 스톡중심 시장이라는 것은 매년 신규로 공급이 이루어지는 유량(flow)의 규모보다 과거 공급이 이루어진 시설물이 거래되는 비중이 크다는 것을 의미한다.

둘째, 정부의 개입이 다양하게 이루어지는 특성도 갖는다.¹⁰⁾ 건축시설물 중 주거용과 상업용 등은 용적률 등 각종 규제가 이루어진다. 또한 주택가격 및

10) 이런 특성의 사례로 제시할 수 있는 것은 건설업의 등록 및 신고제도, 영업범위 제한, 하도급 제한, 법률에 의한 건설업종의 분류 등이다.

임대료 등에 대해서도 정부가 가격에 영향을 미칠 수 있는 요소에 다양한 방법으로 개입하고 있다.

<표 II-2> 건설산업의 특성

구분	세부적인 특성	내용
생산형태 및 산업조직적인 특성	종합산업	다양한 참여자와 복잡한 생산구조, 산업연관효과 큰 산업
	수주산업	비연속적인 단품생산, 다양한 발주방식, 보증제도
	옥외생산	시설물 생산이 소비지에서 시공
	부동성	시설물이 부동산으로서 갖는 특성
건설시설물의 재화적인 특성	이질성	동일한 시설의 부존재, 일물일가법칙 불성립
	공공성	부실공사 방지 및 시설물 안전을 위한 다양한 규제 철도, 교량 등 시장에 의한 적정공급 어려움
	고가성	단위가격이 높음
	고정성	입지에 의한 가치 격차
	수요동기의 다양성	생산재이며 투자재, 공공재, 수요인자 다양
시장거래적인 특성	스톡중심 시장	재고가 신규공급보다 많음
	정부의 개입	용적률, 건폐율 규제, 가격에 개입
	수요 공급간 시차성	공급기간 장기
	소유권과 사용권시장 분리	서비스 수요와 자산소득 목적의 수요, 임대시장과 매매시장 존재

셋째, 건설시설물이 완성되어 목적에 맞게 사용되기 위해서는 일정한 시간이 소요된다. 즉 발주자의 필요에 의하여 공사가 발주된 이후 실제로 시설물이 사용되는 과정에 많이 시간이 소요된다. 이렇게 공사에 소요되는 시간은 수요와 공급 간 시차라고 할 수 있고, 이러한 시차에 의해서 수급에 문제가 발생하기도 한다.

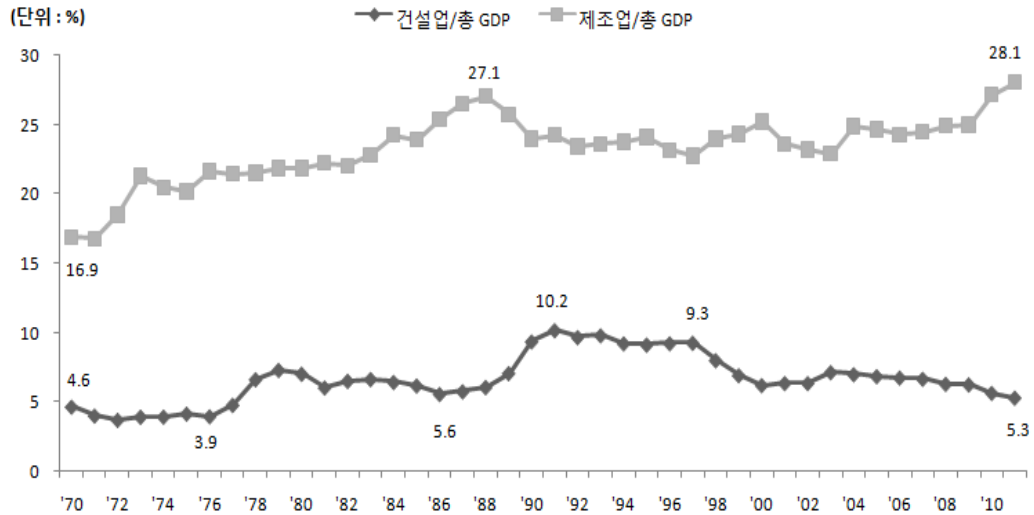
넷째, 대부분의 재화 및 서비스는 소유자와 사용자가 일치하는 경우가 대부분이다. 그러나 건설산업에서 생산되는 시설물은 소유자와 사용자가 분리되는

경우가 많고, 이로 인하여 임대시장이 발달되어 있다. 이런 원인은 주거용 또는 상업용 시설물은 생산에 많은 비용을 필요로 한다. 그런데 이들 시설물은 기본적인 생활에 필요하며, 이를 소유하기 위하여 재원을 조달하지 못하는 사람도 사용이 가능해야 한다. 따라서 임대시장이 발달되어 있다는 점도 시장거래적인 특성이라고 할 수 있다.

2) 건설업 현황

건설업은 주택서비스와 사회기반시설을 공급하는 역할을 수행한다. 따라서 경제성장에 따라 건설업의 비중도 확대되어 왔고, 경제성장에서 건설업이 차지하는 비중도 확대되었다. 이처럼 건설업은 경제성장과도 밀접한 관련성을 갖고 있는 산업이라고 할 수 있다. 특히 사회기반시설을 공급하는 역할을 하며, 이러한 기반시설의 공급은 한국 경제의 경쟁력 제고에 큰 역할을 수행하고 있다는 점에서 건설업과 경제성장의 관계는 다른 어떤 산업보다 밀접하다. [그림 II-1]에서 보는 바와 같이 국내총생산 중에서 건설업이 차지하는 비중은 다소간의 등락은 있었으나, 1990년대 초반까지 꾸준히 증가하고 있다. 특히 1991년에는 GDP 대비 건설업 생산 비중이 10.2%까지 증가하여 가장 큰 비중을 차지하였던 것으로 나타났다.

그러나 최근의 건설업은 과거와 비교할 때 경제성장에 기여하는 비중이 축소되고 있는 상황이라고 할 수 있다. <표 II-3>에서 보는 바와 같이 2005년 한국 경제는 약 865조원의 GDP를 기록했고, 이 가운데 건설업은 약 59조원을 차지하여 6.9%의 비중을 유지했다. 그러나 이러한 비중은 점차 감소하여 2011년에는 5.3%까지 하락한 것으로 나타났다. 등락폭이 있기는 하지만 제조업이 GDP에서 차지하는 비중이 꾸준히 증가하는 것과는 구별된다.



[그림 II-1] GDP내 건설업과 제조업 생산비중 추이 비교

자료: 한국은행.

<표 II-3> GDP내 건설업 생산비중(당해연도가격 기준)

(단위: 십억원, %)

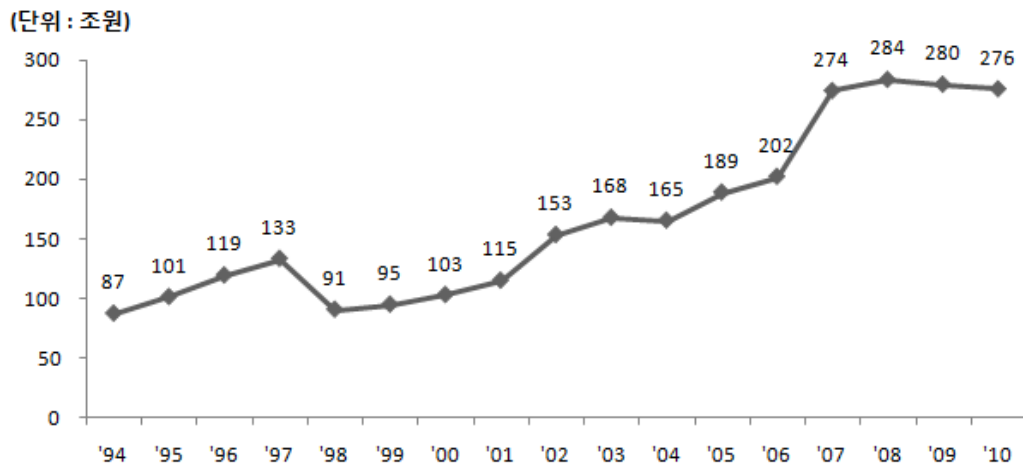
구분	GDP	건설업	비중	제조업	비중
2005	865,241	59,285	6.9	213,646	24.7
2006	908,744	61,359	6.8	220,940	24.3
2007	975,013	64,979	6.7	238,611	24.5
2008	1,026,452	64,612	6.3	256,209	25.0
2009	1,065,037	66,577	6.3	266,578	25.0
2010	1,173,275	66,157	5.6	319,275	27.2
2011	1,237,128	65,445	5.3	347,371	28.1

자료: 통계청.

[그림 II-2]를 통해서 알 수 있는 것처럼 건설수주액은 IMF 외환위기로 국내경기가 좋지 않았던 1998년을 제외하고는 큰 감소를 보이지 않고 꾸준하게

증가하고 있다. 그러나 2008년 이후에는 건설수주액이 소폭 감소하고 있는 것으로 나타난다.

2010년 기준으로 건설수주액은 약 276조원 규모이며, 이는 2009년과 비교할 때 1.4%가 감소한 수준이다. 각 부문별로는 종합건설업의 비중이 62.2%, 전문건설업이 28.4%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 2009년과 2010년을 부문별로 비교하면 전기공사업의 비중은 소폭 감소한 반면, 종합건설업과 전문건설업의 비중은 소폭 증가한 것으로 나타났다.



[그림 II-2] 건설수주액 추이

자료: 통계청.

2010년 건설공사 수주액 약 276조원 중 민간발주가 47.9%, 공공발주가 33.7%를 차지한 것으로 나타났다. 2010년의 발주자별 수주액 비중은 15년 전인 1995년과 비교하였을 때, 공공부문의 비중은 큰 차이가 없으나 민간부분은 1995년에 비해 비중이 약 10% 이상 감소한 것으로 나타난다. 이처럼 민간부분이 크게 감소한 것은 국내 외국기관을 포함하는 기타 부분의 꾸준한 증가 때문인 것으로 판단된다.

<표 II-4> 업종별 국내공사 수주액

(단위: 억원, %)

구분	건설수주액				2010/2009 증감율
	2009년	구성비	2010년	구성비	
합계	2,797,501	100.0	2,759,137	100.0	△1.4
종합건설업	1,720,195	61.5	1,715,864	62.2	△0.3
전문공사업	753,524	26.9	782,741	28.4	3.7
전기공사업	206,931	7.4	137,537	5.0	△50.5
정보통신공사업	97,775	3.5	102,295	3.7	4.4
기타	17,676	0.6	20,699	0.8	14.6

자료: 통계청.

특히 2008년과 2009년 민간부문의 발주액은 각각 전년 대비 감소한 것으로 나타나지만 공공부문의 발주액은 같은 기간 증가한 것으로 나타났다. 이러한 원인은 경제위기로 인하여 민간시장이 위축된 반면 공공부문은 경기부양 목적에서 재정투자를 확대했기 때문이라고 할 수 있다. 이처럼 건설업은 경기불황 시 경기부양을 목적으로 한 정책수단으로 활용되고 있다. 건설부문의 재정투자를 통해서 경기부양을 목적으로 하는 것은 건설업이 고용유발계수와 취업유발계수가 높다고 인식되어 있기 때문이다. 건설업의 고용유발계수와 취업유발계수를 전체 산업과 비교한 결과도 이러한 결과를 보여주고 있다.

구체적으로 <표 II-6>에 의하면 건설업은 제조업에 비해서 생산유발계수¹¹⁾와 부가가치유발계수¹²⁾가 높고, 수입유발계수¹³⁾가 낮아 국내 산업 전반에 미치

11) 생산유발계수는 해당산업에서 생산한 제품에 대한 최종수요가 1단위 증가하였을 때, 직접적으로 생산한 1단위와 이 1단위 생산을 위해 타 산업 및 해당산업에서 간접적으로 유발된 생산효과의 크기를 합산한 것임

12) 부가가치유발계수는 어떤 산업의 생산품에 대한 최종수요가 1단위 발생할 경우 해당 산업 및 타 산업에서 직·간접적으로 창출된 부가가치의 크기

13) 수입유발계수는 어떤 산업의 생산품에 대한 최종수요가 1단위 발생할 경우 이를 충족하기 위해 해당 산업 및 타 산업에서 작·간접적으로 유발된 수입의 크기

는 산업연관효과가 매우 크다는 것을 알 수 있다. 1990년대 초, 중반에 가장 높게 나타났던 건설업의 생산유발계수, 부가가치유발계수가 최근에는 낮아지고 있음에도 불구하고 여전히 제조업에 비해서는 높게 나타난다.

<표 II-5> 발주자별 국내공사 수주액

(단위: 조원, %)

구분	계	공공부문	민간부문	기타
1995년	101.3(100.0)	34.3(33.8)	60.4(59.6)	6.6(6.5)
2000년	103.0(100.0)	47.7(46.3)	50.3(48.8)	5.0(4.9)
2005년	189.2(100.0)	65.8(34.8)	113.6(60.0)	9.8(5.2)
2006년	202.3(100.0)	65.0(32.1)	125.2(61.9)	12.1(6.0)
2007년	274.5(100.0)	75.2(27.4)	170.3(62.0)	29.0(10.6)
2008년	283.8(100.0)	87.8(30.9)	146.2(51.5)	49.8(17.6)
2009년	279.8(100.0)	108.0(38.6)	119.4(42.7)	52.3(18.7)
2010년	275.9(100.0)	93.1(33.7)	132.3(47.9)	50.6(18.3)

자료: 통계청.

<표 II-6> 건설업 산업연관분석

구분	생산유발계수		수입유발계수		부가가치유발계수	
	건설업	제조업	건설업	제조업	건설업	제조업
1975년	2.04	1.89	0.25	0.39	0.75	0.61
1980년	2.05	1.97	0.24	0.42	0.76	0.58
1985년	2.07	1.98	0.21	0.39	0.79	0.61
1990년	1.97	2.01	0.15	0.34	0.85	0.66
1995년	2.03	1.92	0.15	0.30	0.85	0.70
2000년	1.99	2.01	0.16	0.34	0.84	0.66
2003년	1.98	1.98	0.16	0.33	0.84	0.67
2005년	2.02	2.06	0.19	0.35	0.81	0.65
2009년	2.13	2.08	0.25	0.41	0.75	0.59

주: 2009년 값은 2005년 산업연관표(실측표)의 연장표를 토대로 작성됨.

자료: 한국은행, 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>) 산업연관표를 토대로 작성.

<표 II-7>에서는 건설업의 취업 및 고용유발효과에 대해서 분석하였으며, 건설업의 취업자수는 2009년 기준으로 전체 산업 취업자의 약 8.2%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 한편 건설업의 취업유발계수는 2009년 기준으로 10억원당 약 14명, 고용유발계수는 10억원당 약 12명으로 나타나며, 매년 취업유발계수 및 고용유발계수가 낮아지고 있는 것으로 분석된다.

건설업의 취업유발계수 및 고용유발계수는 제조업에 비해서는 높게 나타난다. 이는 건설업이 노동의존도가 강한 산업이라는 것을 보여주는 결과라고 할 수 있으나, 과거 경제개발을 위한 기반시설 건설 및 주택건설 등을 통해 건설업이 꾸준히 그 규모를 확대하였던 시기와 달리 더 이상 예전만큼의 개발공사가 진행되지 않아 건설업 규모의 확대를 기대하기는 어려운 구조로 산업구조가 변화하고 있음을 암시한다.

<표 II-7> 건설업 취업 및 고용유발효과(1975-2009)

구분	건설업				제조업			
	취업자(천명)		취업유발 계수(명/ 10억원)	고용유발 계수(명/ 10억원)	취업자(천명)		취업유발 계수(명/ 10억원)	고용유발 계수(명/ 10억원)
	전산업 대비 비율(%)				전산업 대비 비율(%)			
1975년	441	4.2	—	—	2,108	19.9	—	—
1980년	650	5.3	175	151	2,648	21.7	178	125
1985년	804	6.1	101	86	2,993	22.9	97	72
1990년	1,191	7.5	54	46	4,359	27.4	54	41
1995년	893	5.2	32	27	4,044	23.5	27	21
2000년	1,249	7.5	21	18	3,195	19.2	16.6	12
2003년	1,638	9.3	19	16	3,294	18.6	13.7	10
2005년	1,576	9.0	17	15	3,236	18.4	12.2	9
2009년	1,623	8.2	14	12	3,324	16.8	10.0	7

자료: 한국은행, 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>) 산업연관표를 토대로 작성.

2005년 이후 건설업체 수는 지속적으로 증가추세를 보이는 것으로 나타났고, 이러한 추세는 전문건설업체수 증가에 기인한 것이다. 종합건설업체수는 지속

적인 감소추세를 유지하고 있는 반면 전문건설업체는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 이처럼 전문건설업체수 증가에 따라 전문건설업자 간 경쟁이 더욱 치열해지는 결과가 초래되고 있다.

<표 II-8> 건설업체 수 변화추이(2005-2010)

(단위: 개사)

구분	건설업체				주택업체
		종합	전문	설비	
2005	54,254	13,202	35,547	5,505	6,794
2006	53,341	12,914	35,040	5,387	7,118
2007	54,743	12,842	36,423	5,478	6,980
2008	55,568	12,590	37,210	5,768	6,171
2009	56,267	12,321	37,952	5,994	5,360
2010	56,533	11,956	38,426	6,151	4,987

주: 1. 2008년부터 종합건설업자 및 전문건설업자 간 겸업의 허용으로 전체 건설업체는 합계보다 작을 수 있음

2. 주택업체수는 소형업체(대한주택건설협회 회원사) 및 대형업체(한국주택협회)의 합계임

자료: 대한건설협회(각년도), 종합건설업조사, 대한전문건설협회(각년도), 전문건설업통계조사, 대한설비건설협회(각년도), 설비건설업통계조사, 대한주택건설사협회 및 대한주택건설협회 홈페이지

2. 건설업 생산과 건설근로자 고용의 특성

최근 건설업에서 민간부문 비중이 축소되고 공공부문 비중이 확대되는 양상을 보이고 있다. 이는 경기침체에 대응하기 위하여 재정투자를 증가시킨 결과이며, 민간의 주택건설 실적이 감소하였기 때문이다. 일반적으로 공공부문이 투자하는 토목공사는 기계장비에 대한 의존도가 건축공사에 비해 높은 것이 일반적이다. 따라서 최근 건설공사 규모가 다소 확대된 것으로 나타나더라도 건설근로자 고용에 직접적인 효과를 발휘하기 어려운 구조라고 할 수 있다.

건설산업 특성 중 건설근로자 고용에 가장 크게 영향을 미치는 특성은 생산

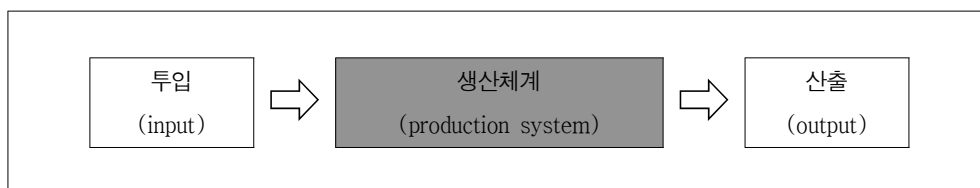
형태 및 산업조직적인 특성이라고 할 수 있다. 생산에 필요한 장비에 비해 노동은 가변요소라고 할 수 있고, 따라서 건설업자는 수주가 이루어진 경우에만 생산활동이 이루어지기 때문에 건설근로자를 임시·일용직의 형태로 활용하려는 유인이 강하게 나타난다.

또한 강수와 저온 등의 환경에서는 옥외에서 이루어지는 생산활동이 진행되기 어렵다. 이로 인하여 건설근로자를 상용직 형태로 고용하는 것이 어렵게 된다. 즉 수주산업 및 옥외생산이라는 생산의 특성에서 파생하는 요인으로 인하여 고용관계는 가장 크게 영향을 받는다.

이하에서는 건설근로자 고용에 직접적인 영향을 미치고 있는 생산방식의 특성을 검토한다. 이러한 검토과정은 건설근로자 취업지원 발전방안을 모색하는 연구에서 필요한 과정이라고 할 수 있다.

1) 건설업 생산의 특성: 수직적인 도급생산

생산체계는 자원을 투입(input)하여 산출(output)물을 생산하는 과정이라고 할 수 있다. 투입에서 산출이 이루어지는 전 과정을 생산체계라고 할 수 있다. 이를 건설에 대입하면 건설생산은 기획에서 출발하여 건설시설물이 완성되는 전 과정을 포괄하는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 건설생산체계를 시공에 한정하고, 이에 관하여 제시한다.¹⁴⁾



[그림 II-3] 생산과정도

14) 생산체계를 시공으로 한정하는 것은 연구의 목적이 고용구조와 밀접하게 관련되어 있기 때문이다. 고용구조는 다른 여러 요인에 영향을 받지만, 가장 직접적으로 시공에 영향을 받는 것으로 인식하고 있기 때문이다.

현행 생산체계 하에서는 건설생산에 참여하는 참여자의 역할이 상호배타적이다. 건설시설물은 기획단계에서 출발하여 시공과정을 통해서 시설물이 완공되는 단계로 구성되어 있다. 이를 건설생애주기(construction life cycle)라고도 한다. 건설생애주기 단계별로 업무가 구분되며, 이러한 업무의 구분이 법률로서 규제되고 있기 때문에 참여자의 역할이 상호배타적으로 형성된다. 즉 엔지니어링업체와 건축설계업체는 설계 관련 업무만 할 수 있다.¹⁵⁾ 종합건설업자와 전문건설업자는 시공 관련 업무만 수행하도록 하고 있다.

시공 관련 분야에서도 종합건설업자는 원칙적으로 하도급 공사를 하지 못하도록 관련 법령에서 규정하고 있다. 원칙적으로 하도급 공사는 전문건설업자가 수행하며, 이 경우에도 예외적인 경우를 제외하고 원칙적으로 다른 전문건설업자에게 재하도급은 금지되어 있다.

이렇게 건설시설물의 생애주기 단계별로 공급하는 서비스와 공급자를 제한하여 규정하고 있고, 이는 건설생산체계에도 직접적인 영향을 미치고 있다. 생산체계는 고용구조와도 밀접하게 관련성을 갖는다.

<표 II-9> 건설생애주기별 분업구조의 개요

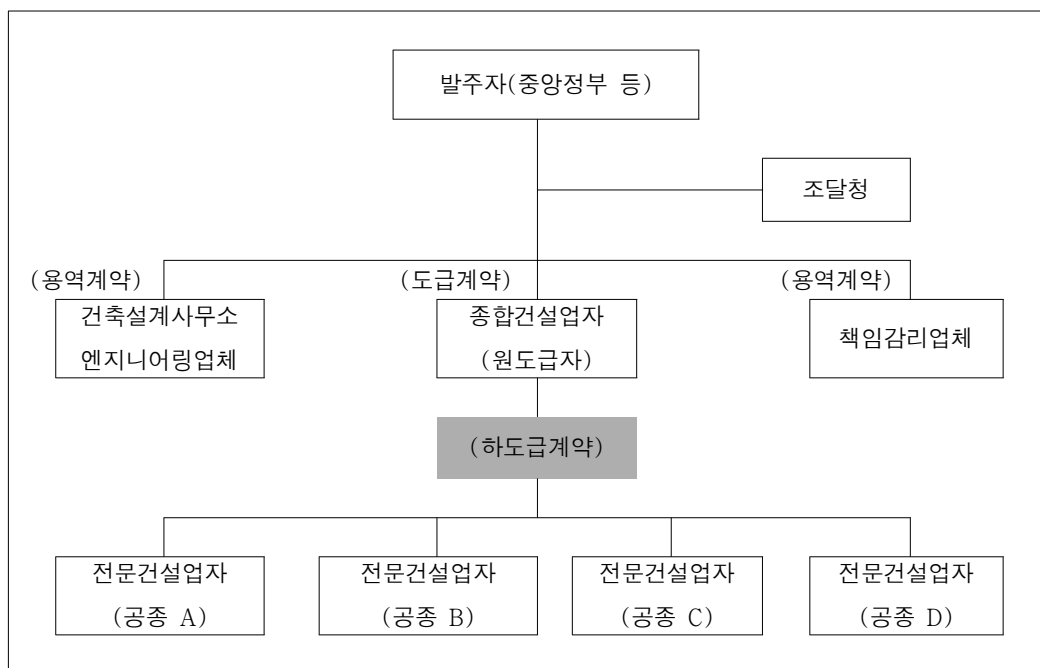
LC단계	기획 · 타당성조사	설계(생산계획)	시공(감리)	유지관리
참여주체	엔지니어링업체 (용역업체)	건축사사무소 엔지니어링업체	종합건설업체 전문건설업체 (건설감리업체)	안전진단기관 유지관리업체
공급서비스	기획, 조사서비스	설계도서 작성	시공관리 시공 (감리)	유지관리서비스
적용 법률	건축사법 엔지니어링 기술육성법		건설산업기본법 건설기술관리법	시설물안전관리에 관한 법률

자료: 김재영 외(2001), 건설산업 구조변화 및 전망 연구, 국토연구원, p.20에서 인용.

15) 이러한 예로 건축사법을 들 수 있다. 건축사법에 의하면 건축설계는 건축사만이 할 수 있도록 규정하고 있다.

종합산업으로서 건설산업은 다양한 공급자의 참여가 필요하다. 설계자와 감리자, 건설업자가 참여하여야 건설시설물이 완성된다. 건설업자는 종합건설업자와 전문건설업자로 구분되며, 각각의 역할을 분담하여 건설공사에 참여하게 된다. 종합건설업자는 건설공사의 종합적인 계획·관리를 담당하고 전문건설업자는 특정한 공종에 참여하여 시공을 담당한다. 이러한 생산체계에서는 종합건설업자와 전문건설업자가 각각 원도급자와 하도급자로 구분되는 수직적인 생산구조를 이루게 된다.

[그림 II-]에 제시되어 있는 형태가 일반적으로 이루어지고 있는 건설공사의 생산구조이다. 발주자가 공사를 발주하면 원도급자가 입찰에 참여하고, 공사를 수주하면 전문건설업자를 하도급자로 하여 생산이 이루어지는 구조이다.



[그림 II-4] 현행 건설생산체계의 기본 골격

대한건설협회가 발표하는 종합건설업체의 완성공사 원가구성분석 자료에 의

하면 외주비용으로 표시된 하도급의 비중이 지속적으로 증가한 것으로 나타나고 있다. 1985년 종합건설업체의 하도급 비중은 27.18%에서 2010년에는 55.50%로 2배 이상 증가한 것으로 나타나고 있다.¹⁶⁾ 건축공사와 토목공사를 구분하는 경우 토목공사가 하도급 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있다.

완성공사의 원가구성에서 재료비 비중이 25.70%, 노무비가 5.25%를 차지하고 있는 점을 감안하면 실제로 대부분의 공사는 하도급자에 의해서 이루어지고 있는 것을 알 수 있다.

<표 II-10> 공종별 종합건설업체의 하도급 비중 추이

(단위: %)

구분	평균	건축공사	토목공사
1985년	27.18	28.95	25.41
1990년	33.57	38.07	29.08
1995년	46.69	47.81	43.42
2000년	52.72	52.93	52.47
2002년	53.64	51.39	58.33
2003년	54.48	53.01	55.94
2004년	55.38	54.11	56.65
2005년	55.84	54.21	57.46
2006년	56.18	54.50	57.85
2007년	56.62	54.78	58.45
2008년	57.43	55.75	59.11
2009년	54.63	53.99	55.68
2010년	55.50	54.99	57.89

자료: 2002년까지 자료는 김준한(2004)에서 인용하였으며, 2003년부터 2007년까지의 자료는 2004년부터 2008년까지의 대한건설협회 완성공사 원가구성분석을 참조하였음.

하도급 생산방식¹⁷⁾은 발주자로부터 공사를 수주한 원도급자가 하도급공사의

16) 건설공사 원가는 노무비, 재료비, 관리비 등을 포함하는 개념이다. 즉 하도급공사에 해당하는 외주비의 비중이 약 56% 정도라는 것은 대부분의 공사가 하도급에 의해서 이루어진다는 의미이다. 다시 말해 하도급공사 비중 이외의 다른 항목은 재료비와 노무비 등이 차지하기 때문이다.

발주자로서 우월한 교섭력을 갖게 되는 구조이다. 이로 인하여 하도급공사를 수주하려고 하는 전문건설업자는 전문건설업자 간 수주경쟁에 직면하게 된다. 이러한 경쟁은 하도급공사를 수주하지 못하면 수익을 창출할 수 없는 상황에서 가격경쟁의 형태로 운영되고 있는 것이 일반적이다. 이 과정에서 하도급방식의 폐단이 발생한다. 즉 이론적으로는 가변비용과 고정비용으로 구성되는 생산비용 중 고정비용을 상회하는 수준이면 가격경쟁을 통해서 낮은 공사금액으로도 공사를 수주하여야만 하는 유인이 발생하게 된다. 이에 따라 낮은 하도급 공사금액이라도 공사를 수행하여야만 한다. 또한 공사실적을 확보하여야만 다음 연도에도 공사에 참여하고 건설업체를 유지·운영할 수 있는 상황이기 때문이다. 다음 연도의 공사에 참여하기 위해서는 올해 일정규모 이상의 시공실적을 보유하도록 공공공사의 입·낙찰제도가 운영되고 있기 때문이다.

수직적인 생산체계가 건설근로자 고용에 영향을 미치는 것은 협상력(bargaining power)과 관계있다. 원도급자에 비해 하도급자는 협상력이 낮은 수밖에 없고, 이로 인하여 낮은 하도급 낙찰률로 공사를 수행하게 된다.

그런데 건설생산체계에서 하도급자의 공사원가는 대부분 노무비로 구성된다. 하도급자의 공사원가 구성도 재료비, 노무비, 경비, 일반관리비, 이윤으로 구성되는데, 완성공사 원가분석에서도 제시되고 있는 것처럼 대부분의 공공공사에서 재료비는 발주자 또는 원도급자에 의해 지급된다. 하도급자가 재량적으로 운영할 수 있는 원가가 아니라고 할 수 있다.

생산원가 상의 경비도 세금과공과, 수도료와 전기료 등 지출항목이 정해져 있는 경직성 경비가 대부분이다. 따라서 하도급자가 운영·관리할 수 있는 원가요소는 노무비가 유일하다고 할 수 있다. 또한 하도급자가 생산과정에서 노동 등의 생산요소를 동원하여 실제 시공을 담당하는 건설업자라는 점을 감안할 때 노무비만이 유일하게 활용가능한 원가요소라고 할 수 있다.

17) 건설공사의 하도급에 관해서는 건설산업기본법 제29조와 제29조의2에서 규정하고 있다. 여기서는 주요부분의 대부분을 하도급하는 일괄하도급 금지, 재하도급 금지, 일반건설업자에게 하도급 금지 등을 규정하고 있다. 이런 규정을 두고 있는 목적은 실제공사비의 중간유출을 방지하여 부실공사를 방지하기 위해서라고 할 수 있다.

수직적인 생산구조에서 활동하는 하도급자가 하도급공사를 수주하지 못하는 경우 인건비는 고정비용의 성격을 갖는 비용으로 변하게 된다.¹⁸⁾ 따라서 낮은 공사비로 하도급공사를 수행하는 하도급자는 비용을 최소화하려는 유인을 가질 수밖에 없고, 생산비용 중 공사를 수주하지 못하는 경우 고정비용화 하는 노무비를 최소화하려고 한다. 또한 노무비는 생산이 이루어지는 과정에서 기계·장비 등의 자본보다 쉽게 조달할 수 있는 생산요소가 되기 때문이다. 이러한 유인은 하도급자뿐만 아니라 원도급자에게도 동일하게 적용된다. 따라서 건설업자에게 작용하는 이러한 유인은 건설근로자의 고용에서 정규고용보다 임시·일용직 형태의 고용이 선호되는 가장 중요한 원인이 된다.

2) 건설근로자 고용의 특성

건설근로자 고용은 생산방식에 직접적으로 영향 받을 수밖에 없는 구조라는 것을 앞에서 제시하였다.

건설근로자 고용의 특성은 임시·일용직 비중이 높고, 계절적인 요인에 의해서 주기적인 실업이 반복적으로 발생하며, 공사기간이 수익에 직접적인 영향을 미치고 있기 때문에 작업이 가능한 기간에 노동력이 집중적으로 투입되므로 장시간 근로가 이루어진다. 그리고 건설업으로 신규인력 유입이 저조하며, 특히 청년층의 신규유입이 저조하여 건설근로자의 고령화추세가 나타나고 있다. 현장을 이동하면서 노동을 제공하므로 근로자의 이동성이 크다는 것 등을 들 수 있다.

(1) 임시·일용직 고용

생산에 종사하는 건설근로자는 앞서 제시한 것처럼 상시고용이 사용자인 건

18) 이론적으로 고정비용은 생산량과 무관하게 발생하는 비용이다. 전통적으로 생산수단을 노동과 자본만으로 가정하는 경우 자본이 고정비용에 해당한다. 그러나 건설업은 제조업과 달리 일상적으로 생산이 이루어지는 것이 아니다. 따라서 공사를 수주하지 못하는 경우 고정비용은 생산과 무관한 비용이 되며, 이러한 측면에서 고정비용이라고 할 수 있다.

설업자의 유인구조에 맞지 않는다. 이로 인하여 대부분 임시·일용직 형태로 고용되어 있다. 통계청이 발표하는 건설업 조사보고서의 직종별 종사자수 자료에 의하면 2010년 기준으로 건설업 전체 피고용자 대비 임시기능공 비율이 56.9%인 것으로 나타나고 있다. 사무직 및 기타종업원을 제외한 상용직 기술자와 기능직에 비해서는 1.87배 많은 규모이다.

2005년 이후 최근 임시기능공 규모는 2007년까지 증가추세를 보였으나, 2008년부터 2010년까지 감소추세를 유지하고 있다. 2005년 임시기능공은 1,026천명 수준에서 2010년에는 923천명으로 103,532명 감소하였다. 같은 기간 건설업 피고용자는 1,703천명에서 1,620천명으로 82,529명 감소했다. 임시기능공 종사자가 상용직 기술자 및 기능공으로 이전하는 사례가 많지 않은 현실을 감안하면 임시기능공이 건설업에서 많이 이탈하고 있는 것으로 판단된다. 특히 2008년 임시기능공은 972천명수준인데, 이는 전년 대비 63,570명이 감소한 것으로 1년 사이 6.1%가 감소한 것으로 나타났다.

향후에도 임시기능공의 감소추세와 규모는 지속적인 현상으로 나타날 것으로 전망된다. 이는 건설근로자의 평균연령이 다른 산업에 비해 높으며, 고령자는 생산직 근로자가 많은 비중을 차지하고 있는 것을 통해서도 짐작할 수 있다.

이와 함께 자료에서도 밝히고 있는 것처럼 제시된 현황은 과소평가가 있는 것으로 판단되며, 이러한 점을 감안하더라도 임시직 형태로 고용되어 있는 건설근로자의 비중은 매우 높은 것으로 판단된다.

<표 II-11> 건설업 직종별 종사자수

(단위: 명, %)

구분	전체 (A) A=B+H	피고용자 (B) B=C+D+G	사무직 및 기타 종업원(C)	상용직			임시기능공 (G)	사업주 및 무급가족 종사자(H)
				계(D) D=E+F	기술자 (E)	기능공 (F)		
2005	1,718,181	1,702,972 (100.0)	233,510 (13.7)	443,200 (26.0)	139,438 (18.8)	123,762 (7.3)	1,026,260 (60.3)	15,209
2006	1,716,837	1,711,540 (100.0)	220,178 (12.9)	444,291 (26.0)	318,849 (18.6)	125,442 (7.3)	1,047,071 (61.2)	5,927
2007	1,727,536	1,722,307 (100.0)	218,977 (12.7)	467,385 (27.1)	343,709 (20.0)	123,676 (7.2)	1,035,945 (60.1)	5,229
2008	1,657,122	1,652,024 (100.0)	209,479 (12.7)	470,170 (28.5)	339,472 (20.5)	130,698 (7.9)	972,375 (58.9)	5,098
2009	1,661,000	1,656,014 (100.0)	213,376 (12.9)	485,703 (29.3)	343,711 (20.8)	141,992 (8.6)	956,935 (57.8)	4,986
2010	1,625,313	1,620,443 (100.0)	204,226 (12.6)	493,489 (30.5)	344,365 (21.3)	149,124 (9.2)	922,728 (56.9)	4,870

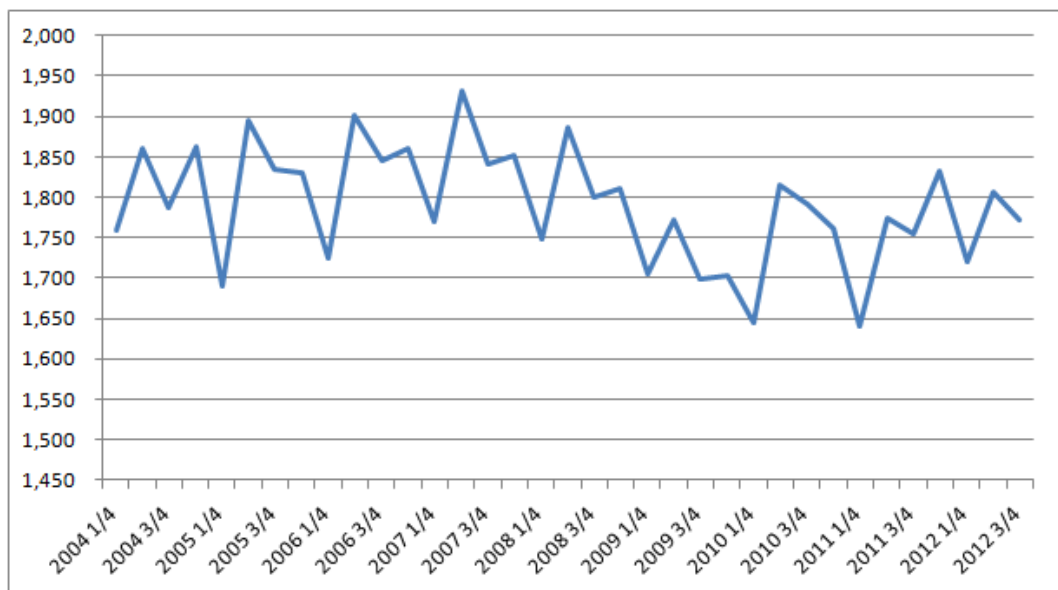
주: 본 조사는 정부 또는 공공기관의 직영공사 및 무면허 공사업자에 의한 공사(주로 주택 및 직영공사)를 제외하여 근로자수가 과소평가되었음.

자료 : 통계청(2011), 건설업통계조사보고서.

(2) 반복적인 실업과 짧은 근로일수

건설업에서 생산되는 대부분은 부동산이며, 이로 인하여 부동산성을 특징으로 한다. 생산물이 사용되는 장소에서 생산이 이루어지므로 옥외에서 생산이 이루어지게 되어 기후와 기온에 많은 영향을 받는다. 겨울철과 장마기간, 태풍이 발생하는 시기에는 정상적인 공사가 이루어지지 못하게 된다. 이에 따라 계절적인 요인과 기후적인 요인에 의하여 실업이 반복되며, 계절적인 요인에 의해서도 주기적으로 실업이 발생하게 된다.

건설근로자 취업자수 변화를 통해서 확인할 수 있는 것처럼 겨울철이 포함되어 있는 1분기에는 반복적으로 건설업 취업자수 감소현상이 발생하고 있다. 그리고 이러한 현상은 건설업 경기와 무관하게 발생하고 있다.



[그림 II-5] 건설근로자 취업자수 변화

자료: 통계청, 경제활동인구조사.

선행연구의 설문조사 결과와 연구수행 과정에서 이루어진 설문조사 결과에서

도 실업이 반복적으로 발생하고 있음을 확인할 수 있다. 12월부터 2월까지 겨울철이 근로일수가 다른 달에 비해 적은 것으로 나타났다. 장마가 발생하는 7월도 근로일수가 적은 것으로 나타났다.

건설생산은 실외에서 이루어진다. 제조업처럼 눈, 비 등을 피할 수 있는 생산 시설이 없고, 건축물을 생산하므로 기온이 낮으면 공사 진행이 어렵다. 또한 건설현장 취업이 인맥 등에 의해서 이루어지는 비중이 높기 때문에 근로일수가 전체 근로자의 평균일수에 비해 짧다.

<표 II-12> 1개월에 6일 초과하여 휴업한 달(2008년 기준)

(단위: %)

구분	업체수	비중
1월	38	28.1
2월	32	23.7
3월	13	9.6
4월	11	8.1
5월	11	8.1
6월	15	11.1
7월	28	20.7
8월	26	19.3
9월	16	11.9
10월	13	9.6
11월	16	11.9
12월	30	22.2

자료: 노동부(2009), 건설근로자 계속고용지원금제도 실태조사 및 제도개선 방안, 대한건설정책연구원, p.39에서 인용.

건설기능인력을 대상으로 근로일수를 설문조사 한 결과에 의하면 2011년 기준으로 213일인 것으로 나타난다. 2007년 5월 기준으로 조사된 자료에 의한 근로일수는 236.2일(근로자 응답)과 247.6일(사업주 응답)로 나타난다.¹⁹⁾ 2011년

19) 건설업자가 응답한 근로일수가 근로자가 응답한 근로일수보다 많은 것으로 나타나는 이러한 차이는 상식적으로 이해할 수 있다. 상용직이 근로자가 아닌 한 같은 현장이라도 하루도 빠짐없이 출근하지

조사결과와 2007년 조사결과를 비교하면 2011년이 23일에서 34일 가량 근로일수가 감소한 것으로 나타난다. 이러한 차이는 휴일에 공사가 이루어지지 않는 현장이 2011년의 경우 2007년보다 증가한 것에서도 원인을 찾을 수 있다.

건설근로자 근로일수와 관련하여 본 연구과정에서 이루어진 설문조사 결과는 206.8일 가량으로 산출된다.²⁰⁾ 이러한 결과는 반값사업이 시행되고 있는 유료소개소를 통하여 취업하는 근로자를 대상으로 한 결과이며, 2007년 및 2011년 결과와 비교하면 근로일수가 짧게 나타난다. 2011년 조사결과와 비교하면 6.2일의 근로일수 짧다.²¹⁾

2011년 전체 근로자의 평균 근로일수 259일과 비교하면 건설업 근로자의 근로일수가 짧은 것을 확인할 수 있고, 이러한 차이는 생산환경의 차이에서 발생하는 것으로 이해할 수 있다.

<표 II-13> 최근 1년의 1개월 평균 작업일수(2007년 5월 기준)

구분	평시 (3-5월, 8-12월)	장마철 (6-7월)	겨울철 (1-2월)
근로자응답 평균	21.5일	16.3일	15.8일
사업주응답 평균	23.4일	16.1일	14.2일

주: 한국건설산업연구원에서 2007년 5월 11일부터 5월 31일까지 기간 동안 이루어진 설문조사 결과임.

자료: 노동부(2007), 건설근로자 고용안정 실태 및 정책 방안, 한국건설산업연구원, pp.19-20에서 인용.

못할 수 있으며, 이 경우 근로자는 근로일수에서 제외하게 된다. 그러나 건설업자는 현장에서 작업이 이루어졌기 때문에 근로일수로 인식하게 된다.

20) 2007년 자료와 동일하게 작업이 이루어지기 어려운 달은 4달로 가정한 결과이다.

21) 본 연구의 수행과정에서 진행된 설문조사는 유료소개소를 통해서 건설현장에 취업하는 근로자를 대상으로 하였다. 반면 2007년과 2011년 자료는 건설현장의 근로자를 대상으로 설문이 이루어졌다. 즉 선행연구의 결과는 건설현장에 취업이 된 상태의 근로자에 대한 설문결과라고 할 수 있으나, 본 조사의 설문은 유료소개소에서 당일 일자리를 배정받은 근로자와 그렇지 못한 근로자가 모두 포함되어 있다. 따라서 설문 당일 일자리를 찾지 못한 근로자는 다른 날도 일자리를 찾지 못할 수도 있으며, 이 경우 근로일수가 다른 근로자에 비해서 짧을 수밖에 없다. 따라서 이러한 설문대상자들도 포함되어 있는 설문조사의 근로일수가 짧은 것은 이해할 수 있을 것으로 판단된다.

<표 II-14> 건설기능인력의 연평균 근로일수

(단위: 일)

구분	2008	2009	2010	2011
건설기능인력	-	234	-	213
전체근로자 평균	260	270	266	259

주: 건설기능인력의 근로일수는 실제 일한 일수를 의미하며, 전체근로자 평균은 월 평균근로일수에 12를 곱하여 산출되었으며, 고용형태를 구분하지 않았음.

자료: 국토해양부(2012), 건설기능인력의 체계적 육성 및 수입 안정화 방안, p.25에서 인용.

<표 II-15> 유료소개소를 통해서 취업하는 횟수(1개월 기준)

구분	월평균		구분	월평균	
	평달	공사하기 어려운 달		평달	공사하기 어려운 달
평균	19.2	13.3	평균	19.2	13.3
35세 미만	17.1	11.8	청소, 자재정리 등 주변정리	19.4	13.6
35세이상 45세 미만	19.5	13.8	기능공	19.5	14.3
45세이상 50세 미만	18.4	12.2	조공	19.5	11.0
50세이상 55세 미만	19.8	14.6	십장, 반장, 오야지	17.5	13.1
55세 이상	20.1	13.0	교통정리 등 신호수	17.7	13.5
정보없음	17.5	15.0	정보없음	16.0	8.2

(3) 장시간 노동

건설업은 취업유발 및 고용유발효과가 큰 산업으로 인식되고 있다. 다시 말해 다른 산업에 비해 생산요소로서 노동력에 대한 의존도가 높은 산업이라고 할 수 있다.

주문생산에서는 주문이 이루어지는 단계에서 가격이 결정된다. 따라서 생산과정에서 예정보다 공사기간이 연장되면 비용 상승요인이 된다. 그리고 이러한 상황은 보전할 수 있는 방법이 없다.

특히 건설생산은 외부환경에 영향을 많이 받으며, 기후와 같은 외부환경은 통제할 수 없는 변수이다. 이로 인하여 공사가 가능한 시기에 공사를 많이 진

행하는 것이 필요하게 된다.

건설업에서의 생산은 체결된 계약을 이행하는 형태로 이루어지게 된다. 제품이 생산된 이후에 거래가 이루어지는 일반적인 형태와 다르다. 이러한 선(先)계약 후(後)생산의 방식에서는 공사기간을 단축할수록 건설업자의 수익이 증가하게 된다. 따라서 공사기간 단축을 위해서는 생산요소의 집약적인 사용을 통하여 생산성을 높이려는 시도를 하게 되며, 이 과정에서 근로자의 노동시간이 길어지게 된다.

2007년 5월 기준으로 조사한 자료에 의하면 1일 평균 근로시간은 10.1시간(근로자 응답)과 9.5시간(사업주 응답)으로 나타났다. 근로자 응답에서는 10시간 이상 11시간 미만인 36.6%, 사업주 응답에서는 10시간 미만이 44.8%로 가장 높게 나타났다. 1일 평균 9~10시간을 초과하는 노동을 하는 것으로 나타났다.

<표 II-16> 건설근로자 1일 평균 근로시간(2007년 5월 기준)

(단위: 시간, %)

구분	근로자응답	사업주응답
평균시간	10.1시간	9.5시간
구성비 합계	100.0	100.0
8시간 미만	2.7	4.5
9시간 미만	14.8	17.2
10시간 미만	23.7	44.8
11시간 미만	36.6	25.4
11시간 이상	22.3	8.2

자료: 노동부(2007), 건설근로자 고용안정 실태 및 정책 방안, 한국건설산업연구원, pp.31-32에서 인용.

이처럼 건설근로자의 노동시간이 길어지는 이유는 공사금액이 직접적인 영향을 미친 결과이다. 원도급자가 공사를 수주하는 금액이 낮아질수록 비용을 절

감하는 방법으로 생산이 이루어지게 된다. 생산비용 절감을 모색하는 과정에서는 생산요소 활용이 영향이 받게 된다.

그런데 생산요소에는 기계·장비 등을 통칭하는 자본과 노동이 있다. 이 중 기계·장비 등의 자본은 고정비용이며 노동은 가변비용이다. 즉 노동은 생산의 변화에 따라 사용량이 영향을 받는 요소라고 할 수 있다.

건설업은 생산과정이 공종을 위주로 진행되기 때문에 생산과정 진행에 따라 비례하여 노동이 증가하는 것은 아니다. 즉 노동력을 많이 필요로 하는 공종이 있고, 그렇지 않은 공종이 있다. 노동력을 많이 필요로 하는 공종이 진행되는 과정에서는 생산에 따라 노동이 증가하여야 하나, 공사금액에 따라 노동량을 조정하게 된다. 노동량을 조정하는 대신 집약적인 노동투입으로 보완하려는 시도를 하게 된다.

<표 II-17> 최저가낙찰제공사 낙찰률 추이(예정가격 기준)

(단위: %)

구분	2001	2003	2004	2006	2008	2010
원도급 낙찰률	65.7	60.1	59.4	67.2	72.1	71.7
하도급 낙찰률	-	-	-	-	47.7	51.2

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

<표 II-18> 낙찰률 하락에 의한 노무비 축소 양상

낙찰률		80% 이상	70~79%	60~69%	60% 미만
건설현장 대응	작업팀 축소	정상 투입	10% 축소	20% 축소	20% 축소
	내국인→외국인	대체 없음	대체 없음	30% 대체	50% 대체
투입인원 변화	작업팀 인원	10명	9명	8명	8명
	내국인	10명	9명	5.5명	4명
	외국인	없음	없음	2.5명	4명
내국인 일자리 감소	소계	없음	10%	45%	60%
	작업팀 축소	없음	10%	20%	20%
	내국인→외국인	없음	없음	25%	40%

자료: 최민수 외(2011), 최저가낙찰제의 폐해 및 향후 제도 운영 방향, 건설이슈포커스, p.22에서 인용.

<표 II-18>에서 제시되고 있는 것처럼 원도급 낙찰률이 80% 이하로 떨어지면 작업팀을 축소하게 된다. 작업팀을 축소하는 대신 공사기간이 연장되는 것을 피하기 위해서 노동시간이 연장되는 것이 일반적이다.

이처럼 노동시간이 연장되는 것은 하도급 생산과정에서 심각하게 발생한다. 이는 하도급자가 근로자와 고용관계를 체결하고 실제로 현장에서 공사를 수행하는 건설업자이기 때문이다. <표 II-19>에서 제시하고 있는 종합공사의 완성공사 원가구성을 통해서 확인할 수 있는 것처럼 원도급자인 종합건설업자의 원가구성에서 외주비로 표시되는 비용은 하도급이라고 할 수 있는데, 원도급자의 비용항목 중 가장 높은 비중을 차지하고 있다.

종합공사의 원가구성 중 외주비 다음으로 높은 비중을 차지하고 있는 구성항목은 재료비로 나타나고 있다. 2010년 기준으로 원도급자의 공사원가에서 재료비의 비중은 25.7%이다. 외주비와 재료비를 합친 비중은 81.2%에 이르는데, 종합공사의 수직적인 생산방식에서는 원도급자의 역할을 공사관리에 한정되고 있는 상황을 보여준다. <표 II-19>에서 노무비로 표시되어 있는 원가항목은 원도급자가 고용한 건설현장 관리인력의 노무비를 의미한다.

<표 II-19> 연도별 완성공사 원가요소별 구성비율 추이

(단위: %)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
공사원가	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
재료비	23.26	24.36	24.24	24.55	24.84	24.77	24.86	24.82	25.77	25.70
노무비	9.76	9.59	10.11	8.31	7.19	6.70	6.02	5.54	5.56	5.25
외주비	53.7	53.64	54.15	54.11	54.84	54.89	55.43	56.41	54.63	55.50
현장경비	13.28	12.41	11.50	13.03	13.13	13.64	13.69	13.23	14.04	13.56
(기계경비)	(3.21)	(1.98)	(2.10)	(2.00)	(1.93)	(1.96)	(1.79)	(2.22)	(2.11)	(1.96)

자료: 대한건설협회, 완성공사 원가분석.

원도급자의 원가구성 항목 중 외주비는 하도급 공사비용이라고 할 수 있고, 하도급자의 원가구성도 재료비, 노무비, 경비, 일반관리비, 이윤으로 원도급자와 동일하게 구성된다. 그런데 재료비는 원도급자의 원가항목에 포함되어 있기 때문에 하도급자의 비용항목에서 재료비는 거의 포함되어 있지 않다. 또한 경비는 세금과공과, 수도료, 전기료 등 경직성 경비가 대부분을 차지하고 있기 때문에 원도급자 원가의 외주비는 거의 대부분 하도급자의 노무비라고 할 수 있다.

이런 상황에서 하도급자는 낮은 공사금액으로 공사를 완공하기 위해서는 노무비를 절감할 수 있는 방안을 찾을 수밖에 없다. 왜냐하면 노동은 비용 중 가변비용에 속하기 때문에 노동력 투입을 줄이는 대신 산출량은 동일하게 유지하려는 노동력 활용방법을 모색하게 된다. 그 결과가 나타나는 것이 1일 평균 9~10시간을 초과하는 노동시간이다.

(4) 건설근로자의 고령화

건설업은 3D업종이라는 인식이 강하며, 이로 인하여 산업 내로의 인력 유입이 부진한 상황이다. 이에 따라 현장에서 생산에 종사하는 건설근로자가 감소하는 추세를 유지하고 있고, 기존 산업 내에서 종사하는 근로자의 고령화가 지속적으로 진행되고 있는 추세이다.

근로자의 고령화는 서비스업을 제외한 대부분의 산업에서 이루어지고 있는 상황이라고 할 수 있고, 이는 출생인구의 감소 등에 따른 인구의 자연적 변화에서 기인하는 일반적인 현상이라고 할 수 있다.

그러나 건설업에서 발생하고 있는 근로자의 감소와 고령화는 더욱 급격하게 이루어지고 있는 것으로 판단된다. 2007년 기준으로 조선산업, 자동차산업 등 주요 산업에 종사하는 종업원의 평균연령을 비교하면 조선산업이 38.8세로 가장 높고, 나머지 다른 산업은 평균적으로 약 36세인 것으로 나타나고 있다.

건설업은 조선산업보다 근로자의 평균연령이 높은 것으로 나타나고 있다. 대한건설정책연구원이 전문건설업자만을 대상으로 하여 설문조사를 한 결과에 의

하면 2007년 전문공사의 기능인력 평균연령은 40대 이상이 44.4%, 50대 이상이 39.6%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 전체적으로 40대 이상 연령의 비중이 84.0%인 것으로 나타났다. 다른 산업과 비교할 때 건설현장 근로자의 연령이 높은 것으로 판단할 수 있다.

<표 II-20> 산업별 전체 종업원의 평균연령(2007년)

(단위: 세)

구분	자동차산업	조선산업	일반기계산업	섬유산업
평균연령	36.5	38.8	36.7	36.4

자료: 송병준 외(2007), 주력 산업의 인력 고령화 전망과 대응 방안, 산업연구원, p.61에서 인용.

<표 II-21> 전문공사 기능인력의 평균연령 분포추이

(단위: %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
20대	1.1	0.7	1.0	1.0	6.1	0.2	0.3	0.1
30대	20.5	17.1	15.2	15.2	9.9	10.8	9.8	6.6
40대	46.5	50.0	47.6	49.6	44.4	47.3	45.8	45.3
50대 이상	31.9	32.2	36.2	34.1	39.6	41.9	44.2	48.0

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 각 연호..

건설근로자의 고령화는 통계청 경제활동인구조사를 통해서도 확인할 수 있다. 건설근로자 연령별 분포는 30-44세가 46.7%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 다음으로는 45-59세가 35.1%를 차지하고 있다. 이들 두 구간의 연령대에서 생산직이 사무직보다 비중이 크다. 또한 연령대가 높아질수록 생산직의 비중이 증가하는 것으로 나타나고 있다.

<표 II-22> 건설근로자 연령별 직업 분포

(단위: %)

구분	계(세로 비)	사무직	생산직
계	100.0	28.8	72.2
29세 이하	13.3	56.6	43.4
30-44세	46.7	34.1	66.0
45-59세	35.1	14.3	85.7
60세 이상	4.9	7.3	92.7

자료: 건설근로자공제회(2008), 건설근로자 종합복지제도 개발 및 운영전략 연구, 한국노동연구원, p.12에서 인용.

본 연구의 수행과정에서 실시한 설문조사에 응답한 응답자들의 비중도 건설근로자의 고령화추세를 보여준다. 반값사업에 참여하는 근로자는 45~50세 구간의 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 이러한 추세는 일반근로자를 대상으로 한 설문조사에서도 크게 다르지 않았다. 50대가 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것을 통해서 알 수 있다.

<표 II-23> 반값사업 참여 근로자 특성

구분	사례수	비중(%)
전체	(178)	100.0
■ 연령별		
35세 미만	(13)	7.3
35세이상 45세 미만	(37)	20.8
45세이상 50세 미만	(45)	25.3
50세이상 55세 미만	(40)	22.5
55세 이상	(40)	22.5
정보없음	(3)	1.7
■ 기능별		
청소, 자재정리 등 주변정리	(67)	37.6
기능공	(65)	36.5
조공	(27)	15.2
십장, 반장, 오야지	(5)	2.8
교통정리 등 신호수	(7)	3.9
정보없음	(7)	3.9

<표 II-24> 일반 건설근로자 설문 참여자 특성

구분		사례수	비중(%)
전체		302	100.0
성별	남성	293	97.0
	여성	9	3.0
연령별	30대 이하	28	9.3
	40대	76	25.2
	50대	134	44.4
	60대 이상	59	19.5
	무응답	5	1.7
건설업 종사기간	5년 이하	53	17.5
	6 ~ 10년 이하	60	19.9
	11 ~ 15년 이하	40	13.2
	16 ~ 20년 이하	50	16.6
	20년 초과	99	32.8

통계청의 산업별 고령근로자 자료도 건설업의 고령자 비중이 높은 것을 알 수 있다. 2010년 기준 전체 업종의 고령자 비중이 8.2%인 것에 비해 건설업은 9.7%로 나타났다. 제조업 고령자 비중 3.2%에 매우 높은 것을 알 수 있다.

<표 II-25> 건설업 고령자 비중

(단위: %)

구분	2006			2007			2008			2009			2010		
	사업장	상시	고령	사업장	상시	고령	사업장	상시	고령	사업장	상시	고령	사업장	상시	고령
업종별	100.0	100.0	5.5	100.0	100.0	5.8	100.0	100.0	7.2	100.0	100.0	7.4	100.0	100.0	8.2
건설업	4.0	4.6	5.6	4.2	4.0	7.0	4.5	5.1	9.3	4.1	5.0	7.9	4.0	4.7	9.7
농림어업	0.1	0.0	5.8	0.0	0.0	8.9	0.1	0.0	1.9	0.1	0.1	6.9	0.2	0.1	22.5
광업	0.5	0.4	8.7	0.4	0.3	15.0	0.3	0.2	9.3	0.2	0.1	11.3	0.2	0.1	10.2
제조업	38.3	42.1	1.9	37.5	43.2	2.3	33.0	37.1	3.0	32.9	36.9	3.3	30.9	35.2	3.3
전기가스수도업	2.0	1.5	6.3	2.2	1.4	7.1	2.0	1.9	6.7	1.8	1.6	7.2	1.7	2.6	5.9
도매 및 소매업	4.4	3.4	1.2	5.6	4.5	1.3	5.7	5.8	1.7	5.6	5.7	1.5	5.7	6.1	1.9
숙박 및 음식점업	2.0	1.8	3.1	2.7	3.0	4.4	2.4	3.0	5.0	2.2	2.8	4.8	2.1	2.7	4.9
운수업	6.6	6.2	8.9	6.3	5.7	10.1	5.9	5.6	10.1	5.4	4.5	11.4	5.4	4.0	12.7
통신업	1.0	1.2	0.6	1.0	1.1	0.6	1.3	1.4	1.3	1.3	1.5	2.2	1.	2.3	1.7
금융 및 보험업	5.3	11.2	1.2	5.7	11.0	1.4	5.3	10.6	1.5	5.4	10.6	1.6	5.3	9.3	1.9
부동산 및 임대업	0.6	0.4	17.0	0.7	0.5	20.5	1.1	0.6	36.2	1.3	0.8	34.9	1.2	0.8	24.4
기타서비스업	35.1	27.3	12.6	33.8	25.3	13.3	38.5	28.9	14.7	42.7	31.3	14.5	42.1	32.2	16.2

자료: 통계청 kosis.

(5) 높은 이동성

건설업에서 생산되는 산출물은 토지 등에 정착되어 있는 시설물이 대부분이다. 부동산으로서의 특징인 부동산성을 갖는다. 이로 인하여 건설생산은 시설물이 소비되는 현장에서 생산이 이루어진다. 제조업체처럼 특정한 장소에 고정된 생산시설을 보유하기 어렵다. 건설생산 현장이 유지되는 기간은 공사의 유형에 따라 다르지만, 대부분 3년 미만이다. 이로 인하여 공사의 시작부터 완공까지 동일한 현장에서 노동을 제공하더라도 이후에는 다른 현장으로 이동하게 된다. 이처럼 건설생산은 건설근로자가 여러 현장을 이동하며 노동을 제공할 수밖에 없는 구조이다.

건설생산의 특징 가운데 공종중심으로 생산과정이 이루어지는 특성이 있다. 골조공사를 하는 철근콘크리트업종에서도 세부공종은 구분되며, 이런 공종에 종사하는 근로자는 각기 다르다. 따라서 각 공종의 생산과정에 종사하는 근로자는 해당 공종의 작업이 끝나면 건설현장에서 작업이 끝나게 된다. 건설시설물이 완공되지 않아서 건설현장이 계속 유지되어도 각 공종에 종사하는 근로자는 작업이 종료되는 것이다. 다른 건설현장을 찾아야 하는 것이다. 건설현장이 2년 내지 3년 간 유지되어도 개별 건설근로자는 길어야 몇 개월 단위의 참여만 가능하다. 건설근로자의 이동성이 큰 가장 중요한 이유가 된다고 할 수 있다.

건설근로자의 이동성이 크다는 것은 선행연구에서 수행된 설문조사결과에서도 나타나고 있다.²²⁾ 선행연구에서 현재 노동을 제공하고 있는 건설현장에서 일하는 근로기간을 묻는 설문에 3개월 이상 1년 미만이라는 응답이 64.1%를 차지하였다. 다음으로는 1개월 이상 3개월 미만이라는 근로자가 17.3%로 나타났다. 설문조사 결과 같은 현장에서 3개월 미만으로 노동을 제공하는 근로자는 23.4%에 이르는 것으로 나타나며, 1년 미만으로 노동을 제공하는 근로자의 비중은 81.5%에 이르는 것으로 나타나고 있다. 이처럼 건설근로자는 고정된 사업장에서 노동을 제공하는 다른 산업의 근로자에 비해 이동성이 높은 것을 알 수

22) 심규범 등이 수행한 노동부(2007)의 연구에서 설문결과를 제시하고 있다.

있다.

사업주를 대상으로 한 설문에서는 직영 근로자가 작업팀 근로자에 비해 상대적으로 장기간 같은 현장에서 노동을 제공하는 것으로 나타난다. 전문건설업체에서 투입한 작업팀의 경우에는 90일 미만이 34.5%에 이르는 것으로 나타나고 있다.

본 연구의 수행을 위하여 실시한 설문조사 결과 공제회 D/B에서 추출한 일반 건설근로자는 같은 현장에서 노동을 제공하는 기간이 16~20일 이하라고 응답한 비중이 52.0%로 나타났으며, 반값사업 참여 근로자 1주일~1달 미만의 비중이 26.7%로 가장 높게 나타났다.

<표 II-26> 현재의 건설현장에서 일하는 기간(근로자 응답)

구분	작업 기간	구성비(%)
현재 일하는 기간	평균 작업일수	202.9일
	합계	100.0
	7일 미만	0.3
	7일 이상 - 20일 미만	3.5
	20일 이상 - 1개월 미만	2.2
	1개월 이상 - 3개월 미만	17.3
	3개월 이상 - 1년 미만	64.1
	1년 이상	12.5

자료: 노동부(2007), 건설근로자 고용안정 실태 및 정책 방안, 한국건설산업연구원, p.28에서 인용.

<표 II-27> 현재 현장에서 기능인력 평균 근로기간(사업주 응답)

구분	종합 직영	전문 직영	종합 작업팀	전문 작업팀	기타
평균(일)	246.2	203.4	194.3	145.7	70.0
합계(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
7일 미만	2.0	3.2	5.6	1.1	—
7일 이상-20일 미만	—	—	2.8	5.4	—
20일 이상-30일미만	—	5.6	—	2.2	—
30일 이상-90일미만	29.4	23.0	13.9	25.8	100.0
90일 이상-365일미만	49.0	56.3	72.2	59.1	—
365일 이상	17.6	11.9	5.6	6.5	—

자료: 노동부(2007), 건설근로자 고용안정 실태 및 정책 방안, 한국건설산업연구원, p.29에서 인용.

<표 II-28> 최근 같은 현장에서 일한 기간(일반 건설근로자)

(단위: %)

구분		사례수	없다	1~5일 이하	6~10일 이하	11~15 일 이하	16~20 일 이하	20일 초과	무응답
전체		302	1	10.6	10.9	12.6	52.0	11.9	1
성별	남성	293	1	10.2	11.3	12.3	52.2	11.9	1
	여성	9	0	22.2	0	22.2	44.4	11.1	0
연령별	30대 이하	28	0	7.1	7.1	10.7	53.6	21.4	0
	40대	76	0	7.9	11.8	7.9	60.5	10.5	1.3
	50대	134	0.7	9.7	11.9	11.2	53.7	11.9	0.7
	60대 이상	59	3.4	18.6	8.5	23.7	33.9	10.2	1.7
	무응답	5	0	0	20	0	80.0	0	0
건설업 종사 기간	5년 이하	53	0	13.2	9.4	11.3	54.7	7.5	3.8
	6~10년 이하	60	0	8.3	16.7	15	50.0	10	0
	11~15년 이하	40	2.5	10	10	15	55.0	5	2.5
	16~20년 이하	50	0	14	14	8	46.0	18	0
	20년 초과	99	2	9.1	7.1	13.1	53.5	15.2	0

<표 II-29> 최근 같은 현장에서 일한 기간(반값사업 참여 건설근로자)

(단위: %)

구분	사례수	3일 미만	3~5일 미만	5~1주 일 미만	1주~1 달 미만	1달~3 달미만	3개월 이상	계
전체	(165)	17.0	19.4	13.9	26.7	10.3	12.7	100.0
■ 연령별								
35세 미만	(13)	61.5	30.8	0.0	7.7	0.0	0.0	100.0
35세이상 45세 미만	(36)	19.4	22.2	13.9	13.9	13.9	16.7	100.0
45세이상 50세 미만	(41)	12.2	14.6	12.2	36.6	9.8	14.6	100.0
50세이상 55세 미만	(36)	13.9	25.0	13.9	30.6	11.1	5.6	100.0
55세 이상	(37)	8.1	10.8	21.6	32.4	8.1	18.9	100.0
정보없음	(2)	0.0	50.0	0.0	0.0	50.0	0.0	100.0
■ 기능별								
청소, 자재정리 등 주변정리	(63)	28.6	23.8	12.7	33.3	1.6	0.0	100.0
기능공	(60)	1.7	13.3	10.0	26.7	20.0	28.3	100.0
조공	(26)	26.9	23.1	15.4	15.4	11.5	7.7	100.0
십장, 반장, 오야지	(4)	0.0	0.0	25.0	25.0	0.0	50.0	100.0
교통정리 등 신호수	(7)	0.0	28.6	42.9	28.6	0.0	0.0	100.0
정보없음	(5)	40.0	20.0	20.0	0.0	20.0	0.0	100.0

같은 현장에서 노동을 제공하는 기간을 1주일을 기준으로 비교하면 다음과 같다. 2007년 선행연구에서 근로자를 대상으로 조사된 설문조사 결과는 0.3%, 본 연구에서 조사한 5일 미만은 10.6%, 반값 참여 근로자를 대상으로 한 설문에서는 같은 현장에서 1주일 미만으로 노동을 제공하는 근로자가 50.3%에 이르는 것으로 나타났다. 반값사업 참여 근로자는 이동성이 매우 높은 것을 알 수 있다. 이러한 원인은 유료소개소를 통해서 건설현장에 취업하기 때문에 매일 취업현장이 바뀔 가능성이 높기 때문인 것으로 판단된다.

건설근로자 중 실제로 서면계약을 체결하는 근로자의 근무일수와 근로형태에 관한 설문조사 결과에 의해서도 확인된다. 설문대상은 전문건설업체이며, 근로자와 서면계약을 체결하는 기간을 묻는 질문에 가장 많은 비중을 차지한 것은 30일이었다. 다음으로는 20일 계약을 한다는 응답의 비중이 높았다. 30일 계약과 20일 계약의 비중을 합산하면 65.4%로 나타난다. 30일 미만 단기 고용계약

이 대부분을 차지하고 있는 것으로 판단된다.

<표 II-30> 서면계약 체결기간

구분	업체수	비율(%)
평균	30.1일	-
3일	1	1.9
7일	1	1.9
15일	6	11.5
20일	14	26.9
25일	3	5.8
30일	20	38.5
60일	4	7.7
90일	3	5.8
응답업체수	52	100.0

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

건설근로자의 고용특성으로서 현장을 이동하면서 노동을 제공할 수밖에 없는 상황은 임금을 받는 형태와도 직접적인 관련성을 가질 수밖에 없다. 앞서 제시된 것처럼 동일 현장에서 20일 이하로 노동을 제공하고, 다른 현장으로 이동하면 임금을 받기 위해서는 일반적으로 1개월 이상의 시간이 지나야 한다. 노동을 제공한 현장이 정상적으로 운영되고 있는 경우에도 임금수취의 위험이 있는 상황이라고 할 수 있다. 그런데 공사가 완공되거나 안정적인 공사진행이 불안한 상황이라면 임금을 못 받을 우려도 커지게 된다.

따라서 당일 노동의 대가는 당일 청산하려는 유인이 매우 강하게 발생한다. 그리고 이러한 필요를 충족하는 수단으로서 유료소개업자에 의해 임금대납이 이루어지고 있다.

작수 쪽 빈면

제 III 장. 건설근로자 취업지원의 필요성

1. 건설근로자 현황

건설근로자를 대상으로 하는 취업지원방안을 모색하기 위해서는 대상이 되는 건설근로자에 관한 현황 파악이 선행되어야 한다. 건설근로자의 현황을 파악할 수 있는 공식적인 통계자료는 통계청에서 발표하는 경제활동조사를 활용할 수 있으나, 임시·일용직의 비중이 매우 높은 건설근로자에 대한 현황을 구체적으로 파악하기에는 자료가 미비한 상황이다.

이러한 상황에서 정책의 대상이 되는 건설근로자의 현황을 파악하기 위한 목적에서 설문조사를 시행하였다. 이와 함께 선행연구에서 수행된 건설근로자 현황에 관련된 설문조사 자료를 활용하여 현황을 파악하였다.

설문조사는 건설근로자의 현황에 관한 신뢰할만한 공식적인 통계자료가 충분하지 않은 상황에서 자료를 축적하는 수단으로 유용한 방법이라고 할 수 있다. 연구과정에서 진행한 설문조사는 선행연구에서 제시한 건설근로자의 현황을 확인하고 변화가 있는지를 검토하기 위한 목적을 갖고 있다.

설문조사는 반값사업에 참여한 근로자와 건설근로자공제회 자료에서 추출한 근로자를 대상으로 진행되었다. 반값사업 참여자에 대해서는 유료소개소에 방문하여 설문조사가 이루어졌고, 일반 건설근로자를 대상으로 한 설문조사는 공제회 자료를 활용하여 전화설문조사방식으로 이루어졌다.

1) 고용현황

2012년 8월을 기준으로 조사된 통계청 자료에 의하면 건설근로자는 1,315천명 규모인 것으로 나타나며, 이 규모는 전체 근로자 대비 7.4%의 비중에 해당한다. 임금근로자를 정규직과 비정규직으로 구분하면 건설근로자는 비정규직

비중이 높다. 2012년 기준으로 1,315천명의 건설근로자 중 비정규직의 비중은 52.5%로 나타난다.

통계청 자료는 비정규직 근로자를 한시적, 기간제, 비전형 등의 유형으로 구분하고 있는데, 비전형 근로자는 파견근로자, 용역근로자, 특수형태근로종사자, 가정내(가내, 재택) 근로자, 단기(일일)근로자를 의미한다.

<표 Ⅲ-1> 건설근로자 현황(매년 8월 기준)

(단위: 천명)

구분		임금근로자			비정규직		
		계	정규직	비정규직	한시적	시간제	비전형
2004	전체산업(A)	14,584	9,190	5,394	3,597	1,072	1,948
	건설업(B)	1,300	478	822	489	95	348
	비중(B/A)	8.9%	5.2%	15.2%	13.6%	8.9%	17.9%
2005	전체산업(A)	14,968	9,486	5,483	3,615	1,044	1,907
	건설업(B)	1,327	489	838	459	80	389
	비중(B/A)	8.9%	5.2%	15.3%	12.7%	7.7%	20.4%
2006	전체산업(A)	15,351	9,894	5,457	3,626	1,135	1,933
	건설업(B)	1,353	567	786	435	93	356
	비중(B/A)	8.8%	5.7%	14.4%	12.0%	8.2%	18.4%
2007	전체산업(A)	15,882	10,180	5,703	3,546	1,201	2,208
	건설업(B)	1,393	586	807	354	82	458
	비중(B/A)	8.8%	5.8%	14.2%	10.0%	6.8%	20.7%
2008	전체산업(A)	16,104	10,658	5,445	3,288	1,229	2,137
	건설업(B)	1,396	629	767	307	72	465
	비중(B/A)	8.7%	5.9%	14.1%	9.3%	5.9%	21.8%
2009	전체산업(A)	16,479	10,725	5,754	3,507	1,426	2,283
	건설업(B)	1,324	598	727	234	82	499
	비중(B/A)	8.0%	5.6%	12.6%	6.7%	5.8%	21.9%
2010	전체산업(A)	17,048	11,362	5,685	3,281	1,620	2,289
	건설업(B)	1,388	669	719	189	85	524
	비중(B/A)	8.1%	5.9%	12.6%	5.8%	5.2%	22.9%
2011	전체산업(A)	17,510	11,515	5,995	3,442	1,702	2,427
	건설업(B)	1,396	679	717	206	84	508
	비중(B/A)	8.0%	5.9%	12.0%	6.0%	4.9%	20.9%
2012	전체산업(A)	17,734	11,823	5,911	3,403	1,826	2,286
	건설업(B)	1,315	624	691	203	80	483
	비중(B/A)	7.4%	5.3%	11.7%	6.0%	4.4%	21.1%

주: 비정규직은 한시적 근로자, 시간제 근로자, 비전형 근로자로 구성.

자료: 통계청 경제활동인구조사.

건설근로자는 비정규직의 유형 중 비전형 근로자의 비중이 가장 높은 것으로 나타나고 있는데, 이는 임시·일용직 근로자가 많은 비중을 차지하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 특히 건설근로자 중 비전형 근로자는 비중이 증가하는 추세를 보이고 있고, 전체 산업의 비전형 근로자에서 차지하는 비중도 높게 나타나고 있다.

2) 임금현황

건설근로자의 임금수준은 높지 않은 것으로 나타나며, 근속연수가 길어짐에 따라 늘어나는 임금수준도 크지 않은 것으로 판단된다. 다른 산업과 달리 고정된 생산시설이 없고 기후에 영향을 많이 받기 때문에 평균근로일수가 짧다. 이에 따라 급여가 낮고, 근속연수 증가에 비례하여 임금상승이 원활하게 이루어지지 못하고 있다. 근속연수에 따른 임금인상이 원활하지 못한 것은 상용직의 형태로 고용관계가 체결되지 못하기 때문에 경력에 따른 임금인상이 이루어지지 못하기 때문인 것으로 판단된다. 이로 인하여 근속연수가 늘어날수록 다른 산업 종사자와 임금격차가 확대되는 것으로 판단된다.

선행연구에서 설문조사 결과 도출된 건설근로자의 연평균 급여액은 근속연수에 따라 차이가 난다. 이 자료에 의하면 근속연수 1~2년 근로자의 일급은 82,659원, 근속연수 30년 이상 근로자는 117,558원으로 나타났다.

연구자들이 2009년부터 2011년까지 공제회 D/B 자료를 이용하여 분석한 결과 선행연구의 임금수준과 유사한 수준인 것으로 확인되었다. <표 Ⅲ-3>에 제시되어 있는 분석결과에 의하면 분석대상 전체의 평균 일급은 105,726원으로 나타났으며, 30년 이상 근속한 건설근로자 평균 일급수준은 114,292원으로 나타났다. 심규범 등이 2011년에 설문조사한 결과에 의하면 평균 일급수준은 97,610원이며, 본 연구를 위해 분석한 자료에서 제시된 105,726원보다 낮은 수준인 것으로 나타나고 있다.

<표 III-2> 경력기간별 연간 평균 급여액 비교

(단위: 원)

근속연수별	제조업 근로자			건설업 근로자		
	월평균 급여액	연간특별 급여액	연평균 급여액	일평균 급여액	연간 총근로일수	연평균 급여액
평균	2,168,286	6,254,470	32,273,902	114,093	171일	17,148,362
1년 미만	1,678,028	240,901	20,377,237	-	-	-
1-2년	1,833,954	3,308,015	25,315,463	82,659	168	13,891,148
3-4년	2,079,481	5,578,912	30,532,684	93,382	119	11,426,675
5-9년	2,284,852	6,743,012	34,161,236	109,971	136	15,156,842
10-14년	2,614,947	11,011,610	42,390,974	117,339	154	17,430,270
15-19년	3,009,100	15,513,113	51,622,313	119,942	169	19,173,667
20-29년	3,260,658	18,887,130	58,015,026	120,251	173	18,357,127
30년 이상	3,606,101	23,066,570	66,339,782	117,558	182	18,444,000

자료: 고용노동부(2012), 건설근로자 임금지급 보증제도 도입방안, p.16에서 인용.

<표 III-3> 건설 종사연도별 임금수준

(단위: 원)

구분	사례수	임금평균(원)
전체	(39,908)	105,726
3년 미만	(3,557)	94,394
3년 이상~5년 미만	(7,906)	100,135
5년 이상~10년미만	(5,981)	102,193
10년이상~20년미만	(9,723)	107,368
20년이상~30년미만	(6,807)	111,437
30년 이상	(5,934)	114,292

주: 건설근로자공제회 자료 이용하여 분석하였으며, 2009년부터 2011년까지 44,990개 임금자료를 대상으로 일급 7만원 이하는 제외하였으며, 일급 35만원 이상은 21일로 나누어 일급으로 전환한 결과 39,908개 자료가 남았으며, 이 자료를 대상으로 분석하였음.

<표 Ⅲ-4> 건설기능인력 평균 일일임금 및 연간임금 추정치

(단위: 원)

구분		2008	2009	2010	2011
일일임금	설문조사	- ³⁾	112,795	113,352	97,610
	시중노임단가	104,424	104,427	118,090	123,735
연간임금 ¹⁾		-	17,148,362	-	20,449,137
전체 근로자 평균 연감 급여 ²⁾		27,357,000	27,321,000	27,906,000	29,137,000

주: 1. 연간임금은 설문조사 결과를 활용한 추정치임.

2. 고용노동부의 고용형태별 근로실태조사에서 인용.

3. 2008년은 설문조사가 실시되지 않았다고 밝히고 있음.

자료: 국토해양부(2012), 건설기능인력의 체계적 육성 및 수입 안정화 방안, p.27에서 인용.

본 연구의 수행을 위해 설문조사를 실시한 결과에 의하면 반값 참여근로자는 일급 평균이 10만원, 일반 건설근로자²³⁾는 평균 12.32만원으로 조사되었다. 이러한 임금수준을 설문조사 결과 도출된 연평균 근로일수 206.8일에 적용하면 건설근로자의 연평균 급여액은 약 2,070만원에서 2,548만원 수준이 되는 것으로 추측할 수 있다.

선행연구 결과와 본 연구의 결과를 통해서 확인할 수 있는 건설근로자 임금에 관한 사항은 저숙련 근로자는 약 8만원 수준으로 과거와 차이가 없고, 팀장급은 13.5만원으로 나타나 약간 상승한 것으로 판단된다. 이는 유료소개소에서 취업시키는 건설근로자 임금수준에서도 확인할 수 있다. 조공의 경우 남자는 8만원, 여자는 7.5만원 수준임을 알 수 있다.

이처럼 저숙련 근로자의 임금인상수준과 숙련자의 임금인상수준이 다르게 나타나는 원인은 다음과 같은 추론을 가능하게 한다. 저숙련 근로자의 경우 대체할 수 있는 인력이 다수 있어 임금인상이 제대로 이루어지지 못하고 있고, 숙련인력은 대체할 수 있는 인력이 많지 않아 임금인상이 이루어질 여지가 있는 것으로 판단된다.

23) 일반 건설근로자라함은 공제회에서 공제부금 적립일수 100일 이상이며, 휴대전화번호가 기재되어 있는 근로자로서 2012년 7월부터 2012년 9월 사이에 약 3,200개의 표본을 추출하였다. 이 표본을 대상으로 전화설문조사를 시행하였으며, 302개의 응답을 얻었다.

<표 Ⅲ-5> 유료소개소 직종별 일급수준(2012년 10월 5일, 서울지역)

(단위: 원)

구분		단가
일반공 (조공)	남	80,000
	여	75,000
목수		130,000
철근공		140,000
콘크리트공		130,000
아시바공	설치	170,000
	해체	180,000
용접		130,000(알곤용접: 160,000원)
곰팡		110,000
조적공	연장지참	140,000
미장공	연장지참	140,000
할석공	커팅(장비포함)	350,000
	브레카(大, 장비포함)	160,000
	브레카(小, 장비포함)	140,000
데모도	기공보조	90,000

선행연구에서 제시하고 있는 2011년 건설근로자의 연간임금은 약 2,045만원(<표 Ⅲ-4> 참조)으로 나타나며, 2011년 기준 전체가구의 평균소득은 3,744만원이다. 약 1,700만원의 소득격차가 발생하는 것으로 판단된다. 여기서 선행연구의 연간임금은 연평균 근로일수를 213일로 상정하고 있다. 따라서 건설현장에 취업이 원활하게 이루어지지 못하는 경우 소득격차는 더 크게 벌어지게 된다.

<표 Ⅲ-6> 직종별 임금수준

구분	사례수	임금평균(원)	구분	사례수	임금평균(원)
전체	39,908	105,726	전기공	1,128	102,461
비계공	527	123,828	관리자	89	102,396
용접공	401	120,325	할석공	309	102,235
터널공	78	118,318	건출공	659	102,089
철근공	5,426	117,273	미장공	1,819	101,851
철골공	82	116,832	포장공	92	101,180
석공	571	114,672	내선전공	82	99,615
형틀목공	6,520	112,712	조경공	394	98,742
목공	4,914	112,547	궤도공	77	98,621
타일공	337	112,497	안전관리	238	98,264
콘크리트공	458	110,232	깁부	107	97,583
조적공	1,203	107,876	통신공	88	97,108
내장공	551	107,838	설비공	1,227	96,680
기타	2,089	106,409	도배공	250	95,876
건설기계공	169	105,385	도장공	503	92,941
토공	294	105,031	닥트공	86	90,122
건설기계운전원	167	104,242	사무직	28	89,719
작업반장	329	103,550	일반공	6,256	89,260
배관공	1,252	102,737	방수공	1,108	86,113

주: 건설근로자공제회 자료 이용하여 분석하였으며, 2009년부터 2011년까지 44,990개 임금자료를 대상으로 일급 7만원 이하는 제외하였으며, 일급 35만원 이상은 21일로 나누어 일급으로 전환한 결과 39,908개 자료가 남았으며, 이 자료를 대상으로 분석하였음.

<표 III-7> 가구의 평균소득 추이

(단위: 명, 세, 원)

구분		가구원수	가구주연령	소득
2005	전체가구	3.38	46.33	3,451,305
	근로자가구	3.43	43.69	3,775,398
	근로자외가구	3.3	50.18	2,978,877
2006	전체가구	3.33	46.96	3,539,143
	근로자가구	3.4	44.07	3,910,587
	근로자외가구	3.23	51.22	2,992,300
2007	전체가구	3.3	47.57	3,635,771
	근로자가구	3.38	44.25	4,048,860
	근로자외가구	3.18	52.41	3,032,733
2008	전체가구	3.35	47.73	3,691,557
	근로자가구	3.44	44.36	4,126,638
	근로자외가구	3.19	52.97	3,015,138
2009	전체가구	3.32	48.27	3,571,341
	근로자가구	3.41	44.96	3,967,084
	근로자외가구	3.17	53.34	2,965,272
2010	전체가구	3.29	48.52	3,670,142
	근로자가구	3.4	45.31	4,007,671
	근로자외가구	3.12	53.46	3,151,032
2011	전체가구	3.27	48.99	3,743,910
	근로자가구	3.37	45.74	4,085,211
	근로자외가구	3.12	54.18	3,196,584

자료: kosis.

2. 건설근로자 취업경로

본 연구의 설문조사 결과에 의하면 건설근로자는 처음 건설업에 진입하는 경우 인맥에 의존하는 비중이 높은 것으로 조사되었다. <표 III-8>에 제시되어 있는 것처럼 “아는 사람을 따라서”라는 응답이 74.5%를 차지했다. 다음으로는 직접 현장을 방문하여 취업이 이루어지는 경우가 12.3%로 나타났으며, 유료소개소를 통한 취업은 6.6%인 것으로 나타났다. 건설업 종사기간이 5년 미만인 건설근로자에서는 유료소개소를 이용하는 비중이 17.0%로 나타나서 다른 구간보다 유료소개소 이용 비중이 높게 나타났다.

건설업 종사기간이 상대적으로 짧은 근로자들이 유료소개소를 많이 이용하는

것은 숙련도가 높지 않은 것이 가장 큰 요인인 것으로 추측된다. 이러한 상황은 선행연구의 자료에서도 제시되고 있다. 공공공사를 대상으로 구인방식을 설문한 결과에 의하면 인맥이 57.1%로 가장 높으며, 건설업체가 직접 고용하는 비중도 34.8%를 차지하고 있다. 유료소개소는 5.5%를 차지하고 있어 높지 않은 것으로 나타나고 있다. 그런데 유료소개소 이용자는 상대적으로 숙련도가 낮은 것으로 판단할 수 있는데, 비숙련자의 유료소개소 이용비중이 높게 나타나는 것을 통해서 알 수 있다. 즉 인맥이 가장 중요하게 작용되는 건설현장 취업에서 인맥에 포함되지 못하는 근로자들은 일반적으로 숙련도가 낮은 근로자들이 많은 것으로 판단되며, 이들은 인맥에 포함되지 못하기 때문에 유료소개소를 활용하여 취업하고 있는 것으로 생각할 수 있다.

<표 Ⅲ-8> 최초 건설현장 취업경로(일반 건설근로자)

(단위: 건, %)

구분		사례수	아는 사람을 따라서	직업 소개소 통해서	지역 정보지 통해서	직접 현장 방문	기타	계
전체		302	74.5	6.6	2.6	12.3	4.0	100
연령별	30대 이하	28	75.0	7.1	0	10.7	7.1	100
	40대	76	76.3	7.9	5.3	6.6	3.9	100
	50대	134	75.4	4.5	2.2	13.4	4.5	100
	60대 이상	59	69.5	8.5	1.7	18.6	1.7	100
	무응답	5	80.0	20.0	0	0	0	100
건설업 종사 기간	5년 이하	53	60.4	17.0	9.4	11.3	1.9	100
	6~10년 이하	60	73.3	8.3	3.3	11.7	3.3	100
	11~15년 이하	40	77.5	12.5	0	10	0	100
	16~20년 이하	50	84.0	2.0	0	8.0	6.0	100
	20년 초과	99	76.8	0	1	16.2	6.1	100

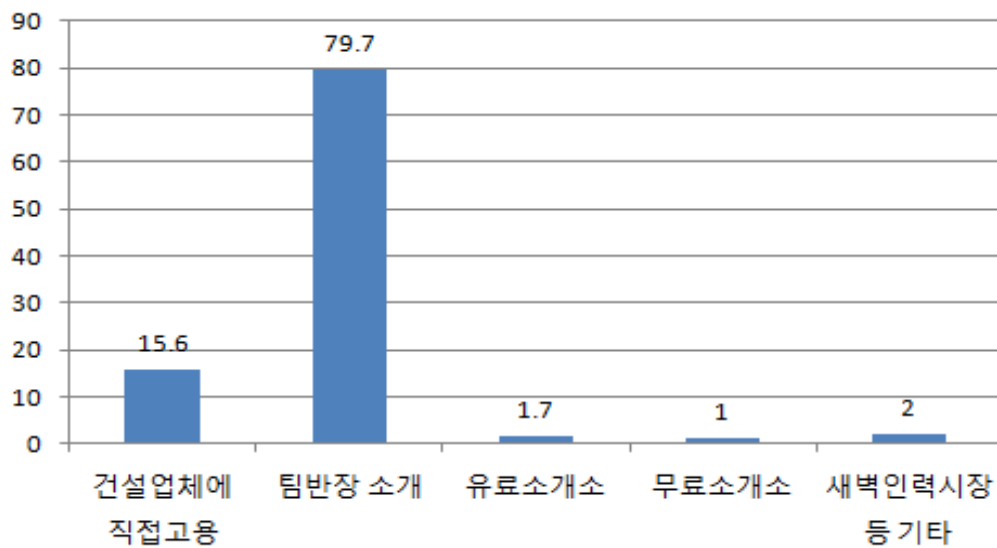
<표 Ⅲ-9> 공공발주기관 건설현장 근로자의 구인방식

(단위: %)

구분		계	건설업체 직접고용	팀·반장 소개	유료 소개소	무료 소개소	새벽인력 시장 등 기타
전체		100.0	34.8	57.1	5.5	0.4	2.2
숙련	팀반장	100.0	74.2	25.8	0.0	0.0	0.0
	기능공	100.0	30.9	67.9	1.2	0.0	0.0
	준기능공	100.0	23.4	68.1	4.5	0.8	3.2
비숙련	조공	100.0	44.2	30.7	18.3	0.6	6.2
	잡부	100.0	25.0	19.2	44.2	11.5	0.0

주: 공공공사를 대상으로 한 조사자료.

자료: 국토해양부(2012), 건설기능인력의 체계적 육성 및 수입 안정화 방안, p.45에서 재인용.



[그림 Ⅲ-1] 건설근로자 취업경로(근로자응답)

자료: 국토해양부(2012), 건설기능인력의 체계적 육성 및 수입 안정화 방안, p.55에서 인용.

이처럼 건설근로자는 숙련도 차이에 따라 취업경로가 다른 것으로 판단할 수 있다. 그리고 숙련도 향상이 이루어지는 과정에서는 처음 건설근로자로서 현장

에 어떤 방법으로 건설현장에 진입하게 되었는지도 매우 중요한 요소가 된다. 즉 처음 건설현장 취업이 팀장 등의 인맥에 의한 경우는 그렇지 않은 다른 경우보다 숙련도 향상이 가능한 것으로 판단된다.

<표 III-10> 건설숙련공의 기능습득경로(1999년)

(단위: %)

구분	비중
친척으로부터	11.1
친구나 그전부터 알고 있던 사람으로부터	24.4
건설현장에서 만난 사람으로부터	42.3
공공직업훈련원이나 공공교육기관에서	4.7
사설학원이나 민간(기업체)훈련원에서	1.8
노동조합의 기능학교에서	0.5
혼자의 경험을 통해서	14.7

자료: 한국노동연구원 설문조사(1999)를 심규범(2001), 건설기능인력 육성 방안, 한국건설산업연구원, p.119에서 재인용.

본 연구에서 공제회 D/B 이용한 설문조사 결과 유료소개소를 이용하는 근로자는 20.9%인 것으로 나타났으며, 연령별로는 60대 이상의 고령층에서 유료소개소를 이용하는 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

건설업 종사기간별로는 5년 이내의 근로자가 34.0%로 가장 높은 비중을 차지했고, 다음으로는 건설업 종사기간 6~10년 이내 근로자가 26.7%로 나타났다. 상대적으로 건설업 종사기간이 짧은 근로자가 유료소개소를 이용하는 비중이 높은 것을 알 수 있다.

또한 이들을 대상으로 처음 건설현장에 취업한 경로를 묻는 질문에 인맥을 통한 진입이 60.4%로 나타났고, 유료소개소를 통하여 취업했다는 응답이 17.0%로 나타나고 있다. 이 설문에서도 건설업 종사기간이 5년 미만으로 짧은 근로자집단에서 유료소개소를 통한 취업이 가장 높게 나타난 것이다.

이 두 설문을 유료소개소 이용을 기준으로 비교하면 다음과 같다. 현재 유료 소개소를 이용하여 건설현장에 취업하는 근로자는 20.9%, 처음 건설현장에 취업 시 유료소개소를 이용한 비중은 6.6%인 것을 알 수 있다. 동일한 근로자를 대상으로 한 설문조사 결과 처음 건설현장 진입할 때보다 현재 유료소개소를 이용해서 취업하는 비중은 증가했다는 것은 다음과 같이 해석할 수 있다. 첫째, 건설근로자 고령화와 다른 산업으로의 이탈로 인하여 인맥이 약화된 것으로 판단된다. 이에 따라 인맥을 활용할 수 없는 근로자는 유료소개소, 지역정보지 등 여러 방법으로 현장에 취업하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

둘째, 인맥에 의해 처음 건설현장에 진입하였으나 숙련도 향상이 원활하지 못하여 인맥에서 이탈한 경우라고 할 수 있다.

이러한 결과는 유료소개소가 인맥이 약화되었거나 인맥에서 이탈한 근로자들에게 건설현장에 취업할 수 있는 수단으로 작용하고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

그런데 건설업에 진입한 이후 현재의 주된 취업경로를 묻는 질문에는 건설업 종사기간이 5년 미만인 경우 인맥에 의한 취업이 67.9%, 유료소개소를 통한 취업은 그대로 17.0%를 유지하고 있는 것으로 나타났다.

건설업 종사기간 5년 이하 근로자중 처음 건설현장 취업을 인맥에 의해서 한 60.4%가 현재의 주된 취업경로를 묻는 설문에서는 67.9%로 증가한 것으로 나타났다. 반면 직업소개소를 통해서 취업하는 비중은 처음 진입단계와 현재에 차이가 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 다음과 같은 사실을 시사하는 것으로 해석할 수 있다. 숙련도가 향상된 근로자는 인맥에 포함되어 건설현장에 취업하고 있으며, 직업소개소를 통하여 취업하여 숙련도가 낮은 근로자는 그대로 직업소개소를 계속 활용하는 것이다. 즉 처음 건설현장 취업 시에는 인맥이 아닌 다른 방법으로 진입하였으나, 인맥에 포함되는 근로자가 있는 것으로 해석할 수 있다.

<표 III-11> 건설근로자 유료소개소 이용비중(일반 건설근로자)

(단위: 건, %)

구분		사례수	그렇다	아니다	계
전체		302	20.9	79.1	100
성별	남성	293	21.5	78.5	100
	여성	9	0	100	100
연령별	30대 이하	28	17.9	82.1	100
	40대	76	25.0	75	100
	50대	134	17.2	82.8	100
	60대 이상	59	23.7	76.3	100
	무응답	5	40	60	100
건설업 종사기간	5년 이하	53	34.0	66	100
	6 ~ 10년 이하	60	26.7	73.3	100
	11 ~ 15년 이하	40	17.5	82.5	100
	16 ~ 20년 이하	50	20.0	80	100
	20년 초과	99	12.1	87.9	100

<표 III-12> 일반 건설근로자 현재의 주된 건설현장 취업경로

(단위: 건, %)

구분		사례수	아는 사람 따라서	직업 소개소 통해서	지역 정보지 통해서	건설 현장에 직접 방문	기타	무응답
전체		302	75.5	9.9	2	7.3	3.3	2
성별	남성	293	75.8	9.6	2	7.2	3.4	2
	여성	9	66.7	22.2	0	11.1	0	0
연령별	30대 이하	28	85.7	3.6	0	0	10.7	0
	40대	76	77.6	10.5	2.6	5.3	2.6	1.3
	50대	134	75.4	8.2	2.2	8.2	3	3
	60대 이상	59	69.5	13.6	1.7	11.9	1.7	1.7
	무응답	5	60	40	0	0	0	0
건설업 종사기간	5년 이하	53	67.9	17	5.7	5.7	3.8	0
	6~10년 이하	60	76.7	13.3	1.7	3.3	5	0
	11~15년 이하	40	77.5	15	0	5	2.5	0
	16~20년 이하	50	80	6	0	6	2	6
	20년 초과	99	75.8	4	2	12.1	3	3

3. 건설근로자 취업지원 필요성

현행 헌법은 국민에게 근로의 권리를 보장하고 있으며, 국가는 근로자의 고용증진에 노력하여야 함을 명시하고 있다. 고용증진에 관한 국가의 의무를 명시한 직접적인 규정 이외에도 헌법 제34조 제1항에서 규정하고 있는 인간다운 생활을 할 권리, 헌법 제10조에서 규정하고 있는 행복을 추구할 권리도 간접적으로 국가의 고용증진 의무를 규정하고 있는 근거 규정이라고 할 수 있다.

이처럼 국가는 근로의욕이 있는 국민에 대해서 고용증진을 위해서 노력하여야 한다. 특히 연속적인 고용관계 체결이 어렵거나 고용계약 기간이 단기간인 일용직 근로자에 대해서는 더욱 노력해야 한다. 왜냐하면 취업과 고용측면에서 상대적인 약자라고 할 수 있기 때문이다.

이러한 관점에서 건설근로자에 대한 취업지원 필요성이 인정될 수 있다. 생산에 종사하는 대부분의 건설근로자는 임시·일용직으로 고용되고 있고, 이러한 고용관계로 인하여 저소득과 소득 불안정에 직면하고 있다. 저소득의 상황에서 취업의 어려움으로 발생하는 실업은 생계유지를 어렵게 하는 요인이며, 생계유지에 대한 불안은 인간다운 생활을 할 가장 기본적인 문제가 해결되지 못하는 상황이라고 할 수 있기 때문에 인간다운 생활을 할 권리와 행복을 추구할 권리가 직접적으로 침해당할 수밖에 없다.

생산의 특성으로 인하여 건설근로자는 지속적·장기적인 취업유지가 어렵고, 이로 인하여 발생하는 저소득과 소득불안정을 해결해야 할 필요성이 다른 산업에 종사하는 근로자에 비해 크다. 그리고 이러한 필요성은 건설근로자 취업지원이 복지측면에서 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

1) 취업유지의 어려움

생산에 종사하는 건설근로자는 대부분이 임시·일용직근로자라고 할 수 있는

데, 이들은 일용직으로서 취업의 연속성이 매우 불명확하다. 임시·일용직근로자로 노동을 제공하는 요인에는 교육정도가 상대적으로 낮아 육체노동을 제공하는 것이 가장 쉬운 방법이고, 자연이나 혈연의 범위도 넓지 못하여 취업의 기회나 안정적인 취업이 어렵기 때문이라고 할 수 있다.

<표 Ⅲ-13> 상용근로자와 일용근로자 특성 비교

구분	상용근로자	일용근로자
교육정도	· 상대적으로 교육수준 높음 · 일정한 기술과 능력이 수입원	· 상대적으로 교육수준 낮음 · 상대적으로 육체노동 많음
재취업 및 직업훈련	· 실직해도 재취업교육 통한 재취업 가능 · 다른 산업으로의 전직도 가능	· 재취업교육의 효과 낮음 · 훈련수당 지급되더라도 대부분 가계의 생계책임자이므로 재취업교육의 물질·심적 여유가 없음
실직 시 대처방안	· 실직 시 자연, 학연, 혈연에 의해 재취업의 기회 있으며, 물질적 도움 받을 수 있음 · 보유재산 있으므로 실직기간 장기화되어도 생계유지 가능	· 자연, 학연, 혈연이 형성되어 있지 못하므로 재취업의 기회 적고 물질적 도움 받지 못함 · 보유재산 많지 않아 단기간의 실업에도 생계유지 곤란
실직과 취업여부	· 실직과 취업구분 명백	· 실직과 취업 불분명 · 채용기간도 단기이므로 책임감과 성실성 상대적으로 낮음
근로계약 및 조건	· 임금지불 안정적, 계약관계 명료	· 계약관계 불투명, 임금체불 위험 상대적으로 높음
노사간 신뢰	· 신뢰관계 상대적으로 높음	· 일용근로자는 신뢰관계 낮음
기타	· 상용근로자가 일용근로자 될 수 있으나, 일용근로자가 상용근로자로 이행하기는 어려움(과거부터 현재까지 일용노동시장이 계속 유지되고 있음)	

건설근로자는 다른 산업에 종사하는 근로자에 비해 연평균 근로일수가 짧고, 일용직이 대부분이므로 취업과 실업의 경계가 불분명한 상태이다. 또한 실업기간이 장기화되는 경우 취업을 위한 대안이 많지 않은 실정이다. 즉 실업 시 취업을 위한 역할을 해줄 수 있는 인맥이 부족하고 학연과 자연도 상대적으로 부족한 것으로 알려지고 있다

고정된 사업장이나 생산시설이 없는 상태에서 노동을 제공하기 때문에 이동

성이 높다. 현장을 이동하면서 자신의 기능을 제공하고 있는 상황이다. 따라서 취업하고 있는 현장에서 다음 현장으로는 이동이 원활하지 못한 경우에도 실업이 발생하는 것이 일반적이다.

이처럼 건설근로자는 지속적으로 장기간의 취업을 유지하는 것이 어려운 상황이라고 할 수 있다. 이에 따라 건설근로자에 대해서는 다른 산업에 종사하는 근로자에 비해 더욱 취업지원의 필요성이 크다고 할 수 있다.

2) 소득의 불안정

임시·일용직이 차상위계층²⁴⁾에서 차지하는 비중은 약 20.9%로 나타나고 있다. 그리고 차상위계층과 유사한 수준이라고 생각되는 소득인정액 120% 이상이지만 경상소득 120% 미만인 계층도 13.4%에 이른다. 경상소득 120% 미만 계층은 근로소득 이외의 별도의 기타소득이 많지 않을 것으로 판단되므로 이들도 차상위계층과 큰 차이가 없을 것으로 판단된다. 따라서 이들을 합산하면 약 34% 수준이다. 일용·임시직 근로자의 34%가 차상위계층으로서 생계에 곤란을 겪을 수 있는 가능성이 큰 것으로 판단된다. 특히 이 규모는 일용·임시직 중 수급자가 차지하는 17.4%를 제외한 규모라는 점을 고려할 때 매우 큰 규모인 것을 확인할 수 있다.

건설근로자의 대부분이 임시·일용직의 형태이며, 앞서 제시한 일급 및 연평균 임금수준 등을 고려할 때 상당수의 건설근로자 가구가 차상위계층 또는 차상위계층에 유사한 소득수준일 것으로 추측된다.

건설근로자는 다른 산업의 근로자에 비해 고령화되어 있는 상황이며, 신규 근로자의 유입이 저조하여 근로자 고령화추세도 매우 빠르게 나타나고 있다. 이러한 상황에서 연령이 높아질수록 저소득자의 비중이 늘어나는 상황임을 감안할 때도 건설근로자 가계의 소득이 낮고, 안정적이지 못한 상황이라는 것을

24) 차상위계층이란 수급자가 아닌 자로서 실제소득이 최저생계비의 100분의 120 미만인 자를 의미하며, 현행 규정에 의하면 생계가 곤란한 자를 의미한다. 그리고 차상위계층은 수급계층으로 이행할 가능성이 높은 집단으로 인식되고 있다.

예측할 수 있다.

<표 Ⅲ-14> 소득계층별 연간 총소득 대비 소득 구성비율

(단위: %)

구분	수급 (A)	소득 120%미만(B)		소득 120% 이상~ 180% 미만(E)	소득 180% 이상(F)	전체
		소득인정액 120% 미만(C)	소득인정액 120% 이상~소득 120% 미만(D)			
상용근로	0.92	2.57	4.79	14.09	51.65	46.43
임시, 일용근로	17.41	20.89	13.41	25.09	9.81	11.28
고용주, 자영업	1.56	3.49	4.53	9.71	18.86	17.41
농림, 축산업	0.63	1.75	3.99	2.64	1.44	1.58
어업경영	0.00	0.18	0.24	0.24	0.11	0.12
부업	2.34	2.68	2.75	2.15	0.92	1.10
재산소득	0.28	0.47	4.92	3.03	3.05	3.02
사회보험	1.18	1.93	3.61	2.83	2.04	2.12
민간보험	0.00	0.04	0.07	0.08	0.05	0.05
민간보조금	11.10	27.70	20.87	11.88	3.31	4.87
민간보조금(현금)	7.10	22.16	16.13	9.67	2.52	3.76
민간보조금(현물)	3.99	5.54	4.74	2.21	0.79	1.10
기초보장	34.07	1.86	0.27	0.11	0.02	0.41
기타정부보조금	12.28	4.49	2.53	1.63	0.43	0.76
기타소득	7.13	4.25	17.15	14.64	5.01	5.99
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1. 소득은 경상소득을 의미하며, 경상소득 = 총소득 - 기타소득

2. 소득집단 구분 기준은 다음과 같음.

A: 수급가구(일반수급, 조건부 수급, 일부수급가구 포함)

B: 가구의 경상소득이 최저생계비 대비 120% 미만인 가구

C: 가구의 소득인정액이 최저생계비 대비 120% 미만인 가구(법정 차상위계층)

D: 가구의 소득인정액이 최저생계비 대비 120%이상~경상소득 120% 미만인 가구

E: 가구의 경상소득이 최저생계비 대비 120% 이상~180% 미만인 가구

F: 가구의 경상소득이 최저생계비 대비 180% 이상인 가구

자료: 이현주 외(2008), 2006년 차상위계층 실태분석 및 정책대안, p.186에서 인용.

<표 III-15> 특성별 근로소득 지위비중

(단위: %)

구분		계	저소득	비저소득
연령	29세 이하	100.0	43.9	56.1
	30~39세	100.0	20.8	79.2
	40~49세	100.0	24.7	75.3
	50~59세	100.0	30.3	69.7
	60세 이상	100.0	68.7	31.3
산업	농림어업	100.0	59.8	40.2
	광공업/전기	100.0	24.7	75.3
	건설업	100.0	20.7	79.3
	도소매	100.0	31.4	68.6
	운수업	100.0	15.1	84.9
	통신업	100.0	20.6	79.5
	금융보험업	100.0	19.7	80.3
	부동산임대 및 사업서비스	100.0	33.1	66.9
	공공 및 교육	100.0	21.0	79.0
	보건사회복지	100.0	26.9	73.1
	오락방송 및 공연	100.0	15.8	84.2
	기타공공사회 및 개인서비스	100.0	42.2	57.8
직업	고위/(준)전문가	100.0	17.3	82.7
	사무직원	100.0	21.1	79.0
	서비스/판매종사자	100.0	33.0	67.0
	농어업숙련근로자	100.0	59.9	40.1
	기능원	100.0	21.8	78.2
	조작원	100.0	23.2	76.8
	단순노무직	100.0	58.1	41.9
고용형태	정규직	100.0	23.4	76.6
	비정규직	100.0	45.7	54.3

주: 1. 한국노동패널조사(KLIPS) 6차 연도(2002년) 자료 이용하여 작성됨.

2. 저소득은 중위소득의 2/3 미만을 의미하며, 6차 연도 기준으로 소득 하위 32.2%까지를 의미함.

자료: 윤윤규 외(2011), 저임금근로자의 노동시장 이행경로 및 결정요인 분석, p.17에서 인용.

건설근로자에 대한 취업지원은 건설근로자에게 일자리를 제공하여 소득을 얻을 수 있도록 함으로서 생계를 유지할 수 있는 수단을 제공하는 것이라고 할 수 있다. 노동력을 사용하는 건설업자에게는 생산요소 공급을 매개하여 생산활동이 이루어질 수 있도록 함으로서 기업활동이 이루어질 수 있도록 지원하는 역할을 한다.

건설근로자에 대한 취업지원은 생산적 복지측면에서 검토될 수 있다. 건설근로자를 가구주로 하는 가구는 앞서 제시한 것처럼 취업이 원활하게 이루어지지 않을 경우 수급계층이나 차상위계층으로 이행할 가능성이 높은 집단이라고 할 수 있다.

건설근로자에 대한 취업지원을 활성화하여 건설근로자들이 소득을 얻을 수 있는 여건을 조성하는 것은 수급자에 대한 무상이전 또는 차상위계층에 대한 지원보다 개선된 복지정책이라고 할 수 있다.

<표 III-16> 소득계층별 월평균 소득구간의 가구빈도 및 비율

(단위: %)

구분	수급	소득 120%미만(B)		소득 120% 이상~ 180% 미만	소득 180% 이상	전체
		소득인정액 120% 미만	소득인정액 120% 이상 ~소득 120% 미만			
0 ~ 50만원	43.91	53.34	38.37	0.00	0.00	8.03
50 ~ 100만원	34.38	32.66	43.31	27.17	1.96	11.42
100 ~ 150만원	14.49	11.47	15.90	33.02	5.99	10.84
150 ~ 200만원	5.58	2.05	2.14	25.56	9.30	10.24
200 ~ 300만원	1.54	0.48	0.28	13.92	26.53	20.34
300 ~ 500만원	0.10	0.00	0.00	0.33	35.16	24.49
500만원 이상	0.00	0.00	0.00	0.00	21.06	16.64
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 소득은 경상소득을 의미하며, 경상소득 = 총소득 - 기타소득(비경상소득)

자료: 이현주 외(2008), 2006년 차상위계층 실태분석 및 정책대안, p.187에서 인용.

앞서 제시한 자료에 의하면 2007년 기준으로 건설업 종사경력 10년에서 14년 사이 근로자의 연평균 급여액은 1,743만원 수준으로 나타난다. 이를 월별로 환산하면 145.3만원이 된다. 이를 2007년 4인가구 최저생계비와 비교하면 120.48%로 차상위계층의 경계에 있는 것으로 나타난다.

반값사업 참여근로자의 평균 일급은 10만원으로 나타나고, 연평균 근로일수는 206.8일로 판단된다. 이를 계산하면 2,068만원이 되며, 월평균 소득은 172.3백만원이 된다. 이를 2012년 기준 4인가구 최저생계비인 149.6만원과 비교하면 115.23%에 해당되어 차상위계층에 포함되는 것으로 판단된다.

<표 III-17> 최저생계비 기준 변화추이

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	인상률
2000년	324,011	536,614	738,076	928,398	1,055,588	1,191,134	3.00%
2001년	333,731	552,712	760,218	956,250	1,087,256	1,226,868	3.00%
2002년	345,412	572,058	786,827	989,719	1,125,311	1,269,809	3.50%
2003년	355,774	589,219	810,431	1,019,411	1,159,070	1,307,904	3.00%
2004년	368,226	609,842	838,797	1,055,090	1,199,637	1,353,680	3.50%
2005년	401,466	668,504	907,929	1,136,332	1,302,918	1,477,800	7.15%
2006년	418,309	700,489	939,314	1,170,422	1,353,242	1,542,382	3.00%
2007년	435,921	734,412	972,866	1,205,535	1,405,412	1,609,630	3.00%
2008년	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186	5.00%
2009년	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454	4.80%
2010년	504,344	858,747	1,110,919	1,363,091	1,615,263	1,867,435	2.75%
2011년	532,583	906,830	1,173,121	1,439,413	1,705,704	1,971,995	5.60%
2012년	553,354	942,197	1,218,873	1,495,550	1,772,227	2,048,904	3.90%

설문조사 결과는 건설근로자의 약 64%가 단독으로 가구의 생계를 책임지고 있는 것으로 나타난다. 반값사업 참여근로자와 일반 건설근로자 대상 설문조사 결과에 큰 차이가 없다.

이처럼 많은 건설근로자가 가구의 생계를 유지하고 있는 상황에서 해당 가구

는 생계가 곤란할 수 있는 차상위계층에 포함되거나 차상위계층과 큰 차이가 없는 것으로 판단된다. 따라서 건설근로자에 대한 취업지원은 건설근로자와 그 가족구성원에 대한 복지차원의 접근이 요구된다고 할 수 있다.

<표 III-18> 건설근로자 가구생계 책임정도(일반 건설근로자)

구분		사례수	그렇다	아니다 맞벌이 한다	아니다 자녀가 소득있다	아니다 부모님이 소득있다	아니다 형제자매 소득있다
전체		302	63.9	31.5	2.6	0.7	1.3
연령별	30대 이하	28	67.9	14.3	0	7.1	10.7
	40대	76	65.8	32.9	0	0	1.3
	50대	134	59	38.1	3	0	0
	60대 이상	59	72.9	20.3	6.8	0	0
	무응답	5	40	60	0	0	0

<표 III-19> 건설근로자 가구생계 책임정도(반값 참여근로자)

구분	사례수	생계 책임자	생계책임자 아님				계
			배우자	부모님	자녀	형제 자매	
전체	(171)	64.9	22.8	5.3	3.5	3.5	100.0
■ 연령별							
35세 미만	(12)	66.7	0.0	16.7	0.0	16.7	100.0
35세이상 45세 미만	(36)	58.3	27.8	11.1	0.0	2.8	100.0
45세이상 50세 미만	(44)	59.1	29.5	4.5	4.5	2.3	100.0
50세이상 55세 미만	(38)	68.4	18.4	2.6	5.3	5.3	100.0
55세 이상	(39)	71.8	23.1	0.0	5.1	0.0	100.0
정보없음	(2)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
■ 기능별							
청소, 자재정리 등 주변정리	(64)	57.8	23.4	4.7	6.3	7.8	100.0
기능공	(65)	75.4	21.5	1.5	1.5	0.0	100.0
조공	(26)	61.5	19.2	15.4	0.0	3.8	100.0
십장, 반장, 오야지	(5)	40.0	60.0	0.0	0.0	0.0	100.0
교통정리 등 신호수	(6)	50.0	16.7	16.7	16.7	0.0	100.0
정보없음	(5)	80.0	20.0	0.0	0.0	0.0	100.0

작수 쪽 빈면

제 IV 장. 반값사업 성과평가 및 개선방안

1. 반값사업 개요 및 운영현황

1) 반값사업의 개요

공사 수주여부와 기온 및 강수 등에 영향을 받는 건설업 생산의 특성으로 인하여 대부분의 건설근로자는 상시고용이 아닌 임시·일용직으로 노동을 제공하고 있다. 이러한 고용관계는 구인과 구직활동 시 구인자와 구직자 간 정보의 불일치로 인하여 문제가 발생하며, 일자리를 구하는데 비용이 소요되기도 한다. 이로 인하여 구인자는 필요로 하는 근로자를 구하지 못하고 구직자는 일자리를 찾지 못하는 상황이 발생하고 있다.

구인자와 구직자 간 일자리 정보 불일치(job mismatch)를 개선하고 일자리 탐색에 소요되는 비용을 절감하기 위하여 많은 시도가 이루어졌다. 취업지원사업이 대표적인데, 공공부문을 중심으로 일일취업지원센터를 구축·운영하는 등 건설근로자 취업지원을 위하여 다양한 정책이 시도되었다. 그러나 공공부문²⁵⁾이 직접 운영하는 건설근로자 취업지원은 기대했던 성과를 달성하지 못한 것으로 판단된다. 이러한 원인은 건설근로자를 대상으로 취업지원을 수행할 수 있는 전문인력 및 절대적으로 인력이 부족하며, 취업성가에 비례하는 인센티브가 제공되지 못하는 등의 문제로 유료소개소에 비해 경쟁력이 뒤처지기 때문이다.²⁶⁾

정책당국은 간접적인 방식으로 건설근로자에 대한 취업지원을 추진하고 있

25) 공공고용서비스는 고용지원센터를 중심으로 이루어지고 있는데, 고용지원센터는 일반 구직자들의 취업알선에 업무의 초점이 맞춰져 있다. 건설근로자를 대상으로 취업지원이 이루어지기는 현실적으로 어렵다.

26) 1997년 외환위기 이후 전국에 16개소의 일일취업센터 운영이 이루어졌으나, 현재는 전국에 3개 곳의 일일취업센터가 운영되고 있다. 현재 운영중인 일일취업센터도 건설근로자를 주로 하기보다는 간병인 및 파출부 등 다른 직종에 대한 취업지원이 주로 이루어지고 있다.

다. 고용노동부가 민간위탁사업의 형태로 건설인력 취업지원사업²⁷⁾을 시행하고 있다. 민간위탁사업으로 운영되고 있는 건설인력 취업지원사업은 대부분 노동자 관련 단체 또는 비영리법인을 중심으로 운영이 이루어지고 있다. 그러나 기대만큼의 성과를 거두지 못하고 있는 것으로 판단된다. 이러한 원인은 민간위탁사업에 참여하는 단체의 성격상 적극적인 취업지원이 이루어지기 어려운 측면이 있기 때문이라고 할 수 있다. 즉 비영리기관이므로 취업지원 성과에 비례하는 금전적인 수입이 발생하지 않기 때문에 적극적인 취업지원을 유인할 수 있는 제도적인 장치가 미비하다. 물론 일정한 한도를 정하여 성과에 대한 인센티브가 제공되고 있으나, 금액측면에서 큰 유인책이 되지 못하고 있는 것으로 판단된다.

이처럼 현재까지 시행된 건설근로자에 대한 취업지원사업은 실효성 측면에서 기대만큼의 성과를 거두지 못한 것으로 평가된다. 이에 따라 실효적인 건설근로자 취업지원을 위해서 시장에서 경쟁력을 확보하고 있는 유료소개소를 활용하는 방안이 모색되었다고 할 수 있고, 반값사업이 구체화되었다고 할 수 있다.

반값사업은 공제회가 유료소개소를 대상으로 사업자를 공모, 선정된 유료소개소를 지원하여 건설근로자에게 일급의 5% 수준의 구직비용(일급에 소개비가 포함된 경우 일급 상승효과)을 지원하여 소득향상 및 안정적인 근로기회 제공 혜택이 돌아가도록 하는 간접적인 지원방식이라고 할 수 있다.

2) 반값사업 운영방식

27) 건설근로자에 대한 구직등록, 직업훈련 연계, 취업상담, 취업알선 등 취업지원서비스 운영을 민간기관에 위탁하는 사업이다. 이 위탁사업의 신청자격은 직업안정법 제18조에 의한 무료 직업소개사업자 및 제19조에 의한 유료 직업소개사업자이며, 유료 직업소개업자는 기존 유료 취업지원사업과 분리하여 무료 취업지원사업을 운영할 수 있는 독립된 공간을 확보하여야 한다. 위탁사업자로 선정되는 경우 지원내용은 사업의 담당인력에 대한 인건비(2명, 1인당 월 165만원), 운영경비(월 120만원), 시설설치비(1천 5백만원) 등이며, 시설설치비는 신규 위탁 시 최초 1회만 지원된다. 이 사업은 참여자에 대한 유인책을 제공하고 있는데, 분기별로 성과 상위 10% 이상은 2백만원, 상위 10~30% 이상은 1백만원을 지급하고 있다. 지원기간은 약정 체결일로부터 12월 31일까지이다. 이 사업은 원칙적으로 단위기간 3년 동안 위탁을 보장하지만 매년 위탁기관 평가결과 최하위 등급에 해당하는 경우에는 다음 연도 위탁을 배제하고 있다.

반값사업은 2012년 4월 9일 상도동 소재 (주)남부이에스(상도동지점)를 사업자로 선정하고 센터를 운영하기 시작하였다. 사업자로 선정되면 기본 계약기간 1년 이내로 약정을 체결하며, 건물 임차기간 등을 고려하여 실적부진, 부당행위 등이 없으면 1년을 자동 연장하는 것으로 하고 있다.

사업자는 공제회의 건설근로자 취업지원 브랜드인 ‘서울 건설일드림센터’를 사용하게 되고, 건설근로자를 주요 대상으로 취업지원을 하는 것으로 하고 있다. 다만 직업소개 인원의 30% 이내의 범위에서 건설일용직 이외의 직종에 대해서도 소개가 가능하다. 그리고 건설일용직 이외의 근로자는 직업안정법에 의한 직업소개비 수취가 가능하다.

반값사업의 사업자로 선정된 유료소개소에 대해서는 임차료 250만원, 인건비(3명) 600만원, 운영경비 150만원 등 총 1,000만원이 지원된다. 지원금액을 받기 위해서는 한 달 기준으로 2,500명의 건설근로자를 건설현장에 취업시켜야 한다. 반값사업은 8만원을 기준으로 10%에 해당하는 직업소개비의 절반인 4천원을 한도로 지원하는 방식으로 운영된다. 따라서 2,500명을 건설현장에 취업시키는 반값사업 사업자는 구인자로부터 받은 소개요금의 50%를 건설근로자에게 구직비용(동일노동 동일임금을 전제로 볼 때 소개비를 근로자가 부담한다고 볼 때는 근로자로부터 받지 못하는 소개비)으로 지원하고 1,000만원을 공제회로부터 지원받는 방식이다. 지원금은 사업자로부터 익월 5일까지 지원금 지급신청서를 접수하여 확인한 후 10일 이내에 지급하는 것을 원칙으로 하고 있다.

반값사업은 공제회가 근로자 모집을 위한 지역신문 광고와 건설현장에 관한 정보제공 등 간접적인 지원도 포함되어 있다. 따라서 사업자는 공제회로부터 보전되는 지원금 이외에 건설근로자에 대한 광고비용과 건설현장에 관한 영업비용 등을 절감할 수 있는 효과가 있다. 또한 직업소개비를 반값(또는 일급의 5%에 해당하는 구직비용을 지원)만 받는다는 소식이 근로자들 사이에 전파되면 근로자들이 많이 모이게 되는 효과가 있고, 이러한 효과는 구인자인 건설업자들에게도 긍정적으로 작용할 것으로 예상되어 일자리 알선이 많아질 것으로

기대할 수 있다.

공제회와 반값사업자 간 약정한 기준인원 이외에 추가적으로 건설근로자를 건설현장에 취업시킨 경우에는 1,000만원의 기본 지원금 이외의 인센티브가 제공되도록 제도가 설계되었다. 인센티브는 매월 취업실적이 목표 대비 10% 초과 시 인건비와 운영비에 대해 월 500만원 한도 내에서 지급되며, 감액은 목표달성율이 기준인원을 달성하지 못한 경우 적용된다.²⁸⁾ 이러한 제도적인 장치는 유료소개소 사업자의 취업촉진을 유도하기 위한 목적이라고 할 수 있다.

반값사업의 대상은 내국인 근로자만을 대상으로 하며, 근로자 본인이 스스로 취업한 경우와 고용기간이 3개월 이상인 근로자는 3개월을 초과하는 날부터 인원산정에서 제외하도록 규정하고 있다.

사업자의 부정수급을 방지하기 위한 모니터링 장치를 마련하여 일일출력인원의 3~5% 범위에서 건설근로자에게 직접 전화로 일급액 및 소개요금 부담 여부 등을 확인하고 있다.

3) 반값사업의 운영현황 및 성과

2012년 10월 31일 기준으로 반값사업을 통한 누적 취업자수는 15,042명이며, 누적 목표인원 대비 75.2%에 해당한다. 4월 처음 사업이 시작된 이후 취업자수가 지속적으로 증가하는 추세를 유지하고 있다. 10월 기준으로는 목표인원 대비 141%를 달성한 것으로 나타났다.

신규 유료소개소에서 시범사업을 추진함에 따라 초기에는 목표인원을 취업시키는데 어려움이 있었으며, 이를 감안하여 4월부터 6월까지의 인큐베이팅 기간으로 정하여 목표인원에 미달하더라도 기본 지원금액을 지원하였다.

28) 시범사업의 경우 초기 3개월은 감액지급을 적용하지 않는 것으로 하고 있고, 목표인원 대비 초과인원에 대한 인센티브는 인건비와 운영비로 구성되는 변동비 750만원에 목표달성율을 활용하여 계산한다. 목표달성율은 취업실적(연인원/명)/목표인원(연인원/명) × 100을 적용하여 산정한다. 인센티브 산정식은 다음과 같으며, 750만원 × (목표달성율 - 100%), 감액 산정식은 750만원 × (100% - 목표달성율)이다.

반값사업 설계 당시 예상했던 것처럼 초기에는 목표인원에서 많이 미달될 정도로 취업자수가 부족했으나, 인큐베이팅 기간이 종료된 7월부터는 목표인원을 달성하였다. 이후 8월부터는 목표인원을 초과하고 기본 지원금액이 지급되는 $\pm 10\%$ 의 범위를 초과하여 인센티브가 지원된 것으로 나타났다. 8월에는 20%, 9월에는 21.4%, 10월에는 41.3%에 대한 인센티브가 지급되었다. 이를 금액으로 환산하면 각각 150만원, 160.5만원, 310만원이 된다. 반값사업에 지원된 금액은 4월부터 10월까지 7개월 간 매월 기본지원 1,000만원씩 7,000만원과 8월부터 발생하기 시작한 인센티브 지급액 620.5만원을 합한 7,620.5만원이다.

<표 IV-1> 반값사업 실적 및 지원성과(2012년 10월 31일 기준)

(단위: 명, %, 천원)

구분	취업목표	취업자수 (목표달성율)	운영기관 지원 구직비 (1인당지원금, 원)	공제회 운영비지원액 (1인당지원액, 원)	지원금대비 구직비차액
4월	2,500	332 (13.3)	1,409 (4,243)	10,000 (30,120)	△8,591
5월	2,500	854 (34.2)	3,818 (4,470)	10,000 (11,709)	△6,182
6월	2,500	1,785 (71.4)	8,109 (4,542)	10,000 (5,602)	△1,891
7월	2,500	2,500 (100.0)	12,028 (4,811)	10,000 (4,000)	2,028
8월	2,500	3,001 (120.0)	14,294 (4,763)	11,500 (3,832)	2,794
9월	2,500	3,036 (121.4)	15,516 (5,110)	11,600 (3,821)	3,916
10월	2,500	3,534 (141.3)	21,044 (5,955)	13,100 (3,707)	7,944
누계	17,500	15,042 (86.0)	76,218 (5,067)	76,200 (5,066)	18

주: 1. 4월부터 6월은 반값사업의 인큐베이팅 기간으로 설정하여 목표인원에 미달하더라도 기본 지원금액이 지원됨.

2. 8월부터 10월까지의 목표인원을 초과하여 인센티브가 지급되었기 때문에 공제회 운영비지원액이 1천 만원을 초과하고 있음

이 기간 중 반값사업의 편익이라고 할 수 있는 근로자소득 증가액(운영기관이 지원한 구직비)은 76,218천원²⁹⁾이다. 인큐베이팅 기간 이후 반값 사업에 참여하는 건설근로자별³⁰⁾로는 공제회 지원금 대비 120~160%의 효과가 있는 것으로 나타났다. 10월의 경우는 1인당 1일 5,955원을 구직비로 지원받음으로써 월 20일 근로한 경우 약 12만원의 소득증대 효과가 나타난 것으로 볼 수 있다.

이를 본격적인 사업이 진행되기 시작한 7월 이후부터로 계산하면 다음과 같다. 7월부터 10월까지의 누적 취업인원은 12,071명, 반값사업 참여근로자 1인당 5,209원씩의 소득이 발생하였으므로 소득증가액은 62,882천원이 된다. 비용은 46,200천원으로 차액인 16,682천원이 사업의 금전적 성과라고 할 수 있다.

4) 반값사업의 기대효과

반값사업은 직접적인 효과와 간접적인 파급효과를 기대하고 있는 건설근로자 취업지원사업이라고 할 수 있다. 직접효과는 언론에도 보도된 것처럼 취업과정의 직업소개비 부담을 감소(구직비용 부담 완화)하여 건설근로자의 소득증대를 도모하는 것이라고 할 수 있다.

반값사업은 가장 중요한 사업주체인 사업자와 근로자에게 발휘되는 효과뿐만 아니라 유묘소개소 시장에 미치는 파급효과를 고려하고 있는 것으로 판단된다. 이를 간접효과라 할 수 있는데, 유묘소개소의 경쟁을 촉진할 수 있을 것으로 기대된다. 즉 직업소개비 경쟁과 근로자에 대한 서비스 개선 등이 가능할 것으로 판단된다.

(1) 직접효과: 근로자 소득증대

29) 누계 금액으로 10월 말 기준으로 공제회가 지원한 지원금액(76,200천원)과 운영기관이 구직자에게 지원한 구직비(76,218천원)의 손익분기점을 달성한 것으로 보임

30) 근로자별로는 7월 이후 공제회가 지원하는 운영비보다 구직비가 점점 커지고 있는 추세로, 8월에는 공제회에서 1인당 평균 3,832원을 지원하고, 근로자는 1인당 구직비로 평균 4,763원을 지원받은 효과가 있으며, 9월에는 3,821원을 지원하고 근로자는 5,110원을, 10월에는 3,707원을 지원하고 5,955원을 구직비로 지원받은 것으로 나타남

반값사업의 직접적인 성과는 구직비용을 지원함으로써 직업소개비의 인하효과를 통한 건설근로자의 소득향상이라고 할 수 있다. 근로의욕이 있는 모든 근로자에 대한 취업지원은 전통적으로 정부의 의무라고 할 수 있다. 특히 경제적 처지가 열악하고 취업취약계층이라고 할 수 있는 건설근로자에 대한 취업지원은 공공부문이 담당하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

그러나 현실적인 여건은 공공부문이 직접 개입하여 건설근로자에 대한 취업지원을 시도하였으나, 성과가 기대에 미치지 못하였다. 또한 간접적인 지원을 통하여 건설근로자를 대상으로 한 취업지원도 목표한 성과를 거두지 못한 경우가 많았다.

이에 따라 가장 효율적으로 건설근로자 취업지원을 유도할 수 있는 방법은 현재 시장에서 경쟁력을 갖추고 있는 유료소개소를 활용하는 방식이라는 전제에서 실질적으로 근로자가 부담하는 직업소개비를 인하하여 소득을 향상시키는 것이라고 할 수 있다.

이러한 취업지원 방식은 건설근로자가 취업하는 과정에서 발생하는 거래비용을 줄여주는 역할을 한다. 건설근로자의 경우에는 수취하는 일급이 중개료 인하 금액만큼 증대되는 효과가 나타난다.

(2) 간접효과

반값사업이 의도하는 간접효과는 비교적 장기적인 효과라고도 할 수 있다. 직접적인 효과가 단기적으로 근로자의 소득증대로 나타나는 것에 비해 간접효과는 유료소개소 시장에서 활동하는 반값사업 이외의 사업자에게 미치는 효과를 통해서 발생한다고 할 수 있다.

이러한 효과에는 반값사업 소개소로의 건설근로자 유입확대가 있을 수 있고, 시장에서 활동하는 유료소개사업자의 행태변화를 매개로 나타나는 효과가 있을 수 있다. 유료소개사업자를 매개로 하는 효과는 근로자에 대한 서비스 개선이 대표적이라고 할 수 있다.

가) 건설근로자 유입효과

반값사업 소개소에 대한 인지도가 상승하면 양질의 근로자들이 유입될 가능성이 커진다. 지원받는 구직비(인하된 직업소개비) 만큼의 소득증대가 이루어지기 때문에 근로자들의 유입 확대가 나타날 수 있다.

이러한 상황이 되면 근로자를 구인하는 건설업자에게도 긍정적이라고 할 수 있다. 많은 근로자들이 있으므로 구인자 부족의 문제와 이로 인하여 발생하는 비용을 절감할 수 있다. 따라서 구인자로서는 근로자가 많은 소개소로부터 근로자를 구인하려는 유인이 발생하게 된다.

나) 유료소개소의 서비스 개선

반값사업의 기대효과로서 간접효과는 건설근로자에 대한 서비스 개선이라고 할 수 있다.

이러한 상황은 기존 유료소개소 사업자들에게 현재와 다른 형태의 서비스 제공에 대한 유인을 제공하는 결과가 된다. 근로자에 대한 서비스 개선은 휴게공간의 제공, 장비 등을 보관할 수 있는 공간의 제공, 그리고 자신의 유료소개소를 이용하는 건설근로자에 대한 체계적인 관리의 필요성 증가 등이다. 이 과정에서 건설근로자는 보다 개선된 일자리를 얻을 수 있고, 반값에는 미치지 못하지만 직업소개비를 10% 이하로 받는 유료소개소가 등장할 수도 있을 것으로 기대된다.

다) 건설근로자 수입 안정화

반값사업을 운영하는 센터에는 공제회에서 건설현장 정보를 제공하고 있는데, 센터에 구인자 확보를 간접적으로 지원하기 위한 목적이다. 공제회가 제공하는 정보는 상대적으로 사회보험 등이 잘 적용되는 현장이라고 할 수 있다.³¹⁾

31) 공제회에서 제공하는 건설현장에 관한 정보는 공공공사 3억원 이상, 민간공사는 100억원 이상 또는 주택 200세대 이상의 건설현장이다. 이들 공사는 공제부금 가입대상 현장이라고 할 수 있고, 건강보험과 고용보험 등의 가입도 상대적으로 양호한 공사현장이라고 할 수 있다.

공제회에서 정보를 제공하는 건설현장에 취업하는 근로자는 공제부금 가입은 물론 다른 사회보험에도 가입되어, 필요 시 혜택을 향유할 수 있다. 건설근로자가 겨울철 주기적으로 실업을 경험한다는 측면에서 고용보험 등은 최소한의 소득을 보장하는 역할을 할 수 있고, 이러한 측면에서 건설근로자에게 소득의 안정성을 제공하는데 기여하는 역할도 할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 반값사업의 만족도 평가

1) 참여 근로자의 만족도

(1) 근로자 소득증대 여부

반값사업은 건설근로자에게 직업소개비의 절반에 해당하는 금액이 구직비로 돌아가도록 하는 사업이므로 가장 중요한 사업대상은 건설근로자라고 할 수 있다. 따라서 이 사업에 참여하는 근로자를 대상으로 사업의 만족도를 확인할 필요가 있으며, 반값사업의 가장 직접적이고 단기적인 기대효과는 근로자의 소득증대라고 할 수 있다.

반값사업을 통해서 소득증대가 있었는지를 확인하는 것이 가장 기본적인 사업의 만족도 평가라고 할 수 있다. 설문결과 “도움이 된다(소득증대)”는 의견이 80%를 상회하는 것으로 나타났다. 연령별로는 45세 미만 근로자들에서 “매우 도움이 된다”는 응답이 많았으며, 45세 이상 근로자 구간에서는 “도움된다”는 응답의 비중이 높았다. 이러한 결과는 연령이 상대적으로 낮은 계층에서 반값사업으로 인한 소득증대를 크게 느끼는 것으로 이해할 수 있는데, 임금에서 반값이 차지하는 비중이 높게 때문일 것으로 판단된다. 기능별로는 조공에서 반값의 만족도가 높게 나타나고 있는데, 이러한 결과도 임금에서 반값이 차지하는 비중이 상대적으로 높기 때문이라고 할 수 있다.

이런 결과를 감안할 때 반값사업은 참여하는 근로자들의 소득증대 기여하고 있고, 근로자들도 만족하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

<표 IV-2> 반값사업의 소득증대 여부

(단위: 건, %)

구분	사례수	매우 도움	도움	보통	도움안됨	전혀 도움안됨	계
전체	(173)	32.9	49.1	15.0	2.3	0.6	100.0
■ 연령별							
35세 미만	(13)	30.8	30.8	38.5	0.0	0.0	100.0
35세이상 45세 미만	(35)	48.6	37.1	8.6	5.7	0.0	100.0
45세이상 50세 미만	(45)	28.9	55.6	11.1	2.2	2.2	100.0
50세이상 55세 미만	(39)	28.2	56.4	15.4	0.0	0.0	100.0
55세 이상	(39)	30.8	48.7	17.9	2.6	0.0	100.0
정보없음	(2)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0
■ 기능별							
청소, 자재정리 등 주변정리	(64)	32.8	50.0	15.6	1.6	0.0	100.0
기능공	(65)	33.8	52.3	10.8	1.5	1.5	100.0
조공	(26)	42.3	34.6	15.4	7.7	0.0	100.0
십장, 반장, 오야지	(6)	33.3	50.0	16.7	0.0	0.0	100.0
교통정리 등 신호수	(7)	14.3	28.6	57.1	0.0	0.0	100.0
정보없음	(5)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0

(2) 반값사업의 근로자 소득증대 규모

시범사업으로 운영되고 있는 반값사업은 매월 취업 목표인원을 2,500명으로 하여 8만원 일급을 받는 근로자로 설정하고 사업자에게는 4천원만을 지원하고 있다. 따라서 일급수준이 8만원을 초과하는 근로자는 일급의 10%에 해당하는 직업소개비의 절반만 일급에서 제하는 것이 되므로 절반만큼은 소득이 증대된다. 예를 들어 10만원의 일급에 직업소개요금 10%가 포함되어 있다면 근로자는 실제로는 9만원을 일급으로 받게 되는데, 반값사업 참여자는 직업소개요금의 50%(일급의 5%)를 구직비용으로 지원받게 되므로 5천원의 소득증가가 가능하다. 일급수준이 높은 근로자가 많을수록 사업의 효과가 확대될 수 있다.

<표 IV-3> 반값사업으로 소득증대 효과

(단위: 건, %)

구분	사례수	4천원 미만	4천원	4천원 이상	모르겠음	기타	합계
전체	(165)	3.6	27.3	37.0	25.5	6.7	100.0
■ 연령별							
35세 미만	(12)	0.0	33.3	25.0	16.7	25.0	100.0
35세이상 45세 미만	(35)	2.9	34.3	51.4	11.4	0.0	100.0
45세이상 50세 미만	(43)	9.3	16.3	39.5	25.6	9.3	100.0
50세이상 55세 미만	(37)	0.0	37.8	32.4	24.3	5.4	100.0
55세이상	(36)	2.8	22.2	25.0	44.4	5.6	100.0
정보없음	(2)	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
■ 기능별							
청소, 자재정리 등 주변정리	(63)	1.6	46.0	28.6	17.5	6.3	100.0
기능공	(61)	8.2	6.6	50.8	27.9	6.6	100.0
조공	(24)	0.0	37.5	25.0	29.2	8.3	100.0
십장, 반장, 오야지	(5)	0.0	0.0	40.0	60.0	0.0	100.0
교통정리 등 신호수	(7)	0.0	28.6	28.6	28.6	14.3	100.0
정보없음	(5)	0.0	20.0	40.0	40.0	0.0	100.0

이러한 관점에서 반값사업에 참여하는 근로자를 대상으로 얼마의 소득이 증가했는지 설문한 결과 4천원 이상의 소득증대가 있었다는 응답이 37.0%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 연령별로는 35세~45세 구간 기능공 근로자에서 4천원 이상의 소득증가가 있었다는 응답이 가장 많았다. 이러한 결과가 나타나는 이유는 이 연령구간에 일급수준 8만원을 초과하는 기능공 근로자가 상대적으로 많이 분포하기 때문인 것으로 판단된다. 반면 현장정리를 하는 근로자와 조공 근로자에서 4천원의 소득증가가 있었다는 응답이 많은 것은 일급수준이 8만원에 해당되기 때문인 것으로 판단되며, 이들의 연령은 설문응답자 중 상대적으로 낮은 구간으로 나타났다. 이러한 결과를 종합할 때 전체적으로 일관된 결과를 보여주고 있는 것으로 판단할 수 있다.

(3) 반값소개소로의 근로자 유입확대 여부

가) 근로자 유입여부

반값사업은 근로자의 소득증대라는 직접적인 효과로 인하여 반값사업을 하는 소개업소에 근로자들이 많이 모이게 되는 간접적인 효과를 기대할 수 있다. 다른 유료소개소를 통하여 현장에 취업하는 것보다 똑같은 일을 하더라도 소득증가가 가능하기 때문이다. 그리고 이러한 효과는 구인자인 건설업자에게도 고용에 수반되는 시간 등을 줄일 수 있는 효과를 기대할 수 있다. 따라서 반값사업을 하는 소개업소는 근로자들에게 더 많은 일자리를 제공할 수 있을 것으로 예상할 수 있다.

<표 IV-4> 반값사업 이후 신규 근로자 유입

(단위: 건, %)

구분	사례수	아주 많음	조금 있음	아주 조금 있음	거의 없음	전혀 없음	계
전체	(165)	9.1	46.7	18.8	12.1	13.3	100.0
■ 연령별							
35세 미만	(13)	0.0	38.5	0.0	7.7	53.8	100.0
35세이상 45세 미만	(34)	8.8	41.2	26.5	14.7	8.8	100.0
45세이상 50세 미만	(44)	6.8	47.7	20.5	11.4	13.6	100.0
50세이상 55세 미만	(36)	13.9	44.4	13.9	16.7	11.1	100.0
55세이상	(36)	11.1	52.8	22.2	8.3	5.6	100.0
정보없음	(2)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0
■ 기능별							
청소, 자재정리 등 주변정리	(63)	7.9	46.0	20.6	11.1	14.3	100.0
기능공	(61)	13.1	41.0	19.7	14.8	11.5	100.0
조공	(24)	0.0	54.2	8.3	16.7	20.8	100.0
십장, 반장, 오야지	(5)	40.0	40.0	20.0	0.0	0.0	100.0
교통정리 등 신호수	(7)	0.0	57.1	28.6	0.0	14.3	100.0
정보없음	(5)	0.0	80.0	20.0	0.0	0.0	100.0

이러한 효과가 나타나는지를 알아보기 위하여 반값사업 시행 이후 직업소개

비를 50%만 받는다는 사실이 알려지면서 동료 또는 지인이 ‘서울 건설일드림 센터’에 새로 나오게 되었는지를 설문하였다.

설문결과 “조금 있음”이라는 응답이 46.7%로 가장 높게 나타났다. 연령별로는 55세 이상의 고령구간, 기능별로는 신호수 57.1%, 조공 54.2%로 나타났고, 이런 결과로부터 저숙련 고령근로자가 소득변화에 상대적으로 민감하게 반응하고 있다는 판단을 할 수 있다.

이러한 결과를 통해서 반값사업을 수행하는 소개소에 나오는 근로자가 증가한 것으로 판단할 수 있다. 이러한 효과는 반값사업 설계 단계에서 사업에서 파생될 것으로 예상되는 간접효과로 설정에 해당한다고 할 수 있다. 그리고 이러한 결과를 통해서 반값사업에 대한 근로자의 만족도가 높음을 확인할 수 있는 것으로 판단할 수 있다.

나) 반값사업 소개소의 일자리

직업소개비가 저렴한 소개소에 대한 근로자들이 선호가 높다는 것을 알 수 있다. 이와 함께 반값사업 소개소를 통하면 다른 소개소보다 일을 많이 나갈 수 있는지를 설문하였다. 이 설문은 앞서 제시한 근로자가 많이 모이는 소개소는 일자리가 많을 것이라는 가정을 확인하기 위한 설문이다.

설문결과 약 67%가 “그렇다”는 긍정적인 답변을 하였다. 근로자들은 반값사업 소개소가 다른 소개소에 비해 일을 많이 나갈 수 있는 것으로 인식하고 있는 것으로 판단된다.

반값사업 소개소가 다른 유료소개소에 비해 일이 많다는 것은 일반 근로자를 대상으로 한 설문조사 결과와 반값사업 근로자를 대상으로 한 설문조사를 통해서도 확인할 수 있다.

반값사업 소개소를 이용하는 근로자 1주일 평균 5번 현장에 나갈 수 있다는 응답이 38.1%를 차지했다. 반면 일반 근로자를 대상으로 한 설문에서는 1주일 평균 4번 현장에 나갔다는 응답이 27.0%로 나타났다.

이러한 결과에 대해서 반값사업 운영 사업자는 건설근로자에 대한 소개사업을 처음 시작하는 사업자가 아니라 다른 지역에서 사업을 영위하던 사업자이며, 이에 따라 기존부터 유지되고 있는 영업력을 활용할 수 있고, 그 결과 다른 소개소보다 현장에 많이 나갈 수 있었다는 의미로 해석할 수 있다.

<표 IV-5> 반값사업 소개소가 다른 소개소보다 현장에 많이 나갈 수 있는지 여부

(단위: 건, %)

구분	사례수	매우 그렇다	그렇다	보통	아님	계
전체	(167)	15.6	50.9	32.3	1.2	100.0
■ 연령별						
35세 미만	(13)	15.4	46.2	38.5	0.0	100.0
35세이상 45세 미만	(35)	25.7	42.9	31.4	0.0	100.0
45세이상 50세 미만	(43)	9.3	58.1	32.6	0.0	100.0
50세이상 55세 미만	(39)	7.7	53.8	35.9	2.6	100.0
55세 이상	(35)	22.9	45.7	28.6	2.9	100.0
정보없음	(2)	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
■ 기능별						
청소, 자재정리 등 주변정리	(63)	14.3	49.2	34.9	1.6	100.0
기능공	(62)	9.7	61.3	27.4	1.6	100.0
조공	(26)	23.1	38.5	38.5	0.0	100.0
십장, 반장, 오야지	(4)	50.0	25.0	25.0	0.0	100.0
교통정리 등 신호수	(7)	28.6	42.9	28.6	0.0	100.0
정보없음	(5)	20.0	40.0	40.0	0.0	100.0

그러나 기존 영업력이 영향을 미쳤다고 하더라도 응답자들이 다른 소개업소보다 현장에 많이 나갈 수 있다는 응답을 한 것은 긍정적이라고 할 수 있다. 시범사업 지역은 시범사업자가 건설근로자에 대한 소개업을 하지 않았던 지역이며, 이 지역에 개소하여 취업이 이루어지고 있다는 것은 사업의 성과로 파악해도 무리가 없을 것으로 판단된다. 또한 매월 취업 목표인원 2,500명이라는 기준을 설정하였기 때문에 목표인원을 달성하기 위하여 기존의 영업력을 활용하

였더라도 반값사업의 성과로 파악할 수 있다.

반값사업 운영 소개소를 통해서 다른 소개소보다 현장에 많이 취업할 수 있다는 것은 반값사업 소개소에 대한 구인자들의 선호가 많다는 것을 의미하는 것을 수도 있고, 목표인원을 달성하기 위하여 소개소에서 적극적으로 활동한 결과일 수도 있다. 둘 중 어느 이유라도 반값사업의 간접적인 효과가 발휘된 것으로 해석할 수 있다.

<표 IV-6> 1주일 평균 현장취업 횟수(반값 근로자)

(단위: 건, %)							
구분	사례수	2번 이하	3번	4번	5번	6번 이상	계
전체	(168)	1.2	12.5	22.0	38.1	26.2	100.0
■ 연령별							
35세 미만	(13)	0.0	7.7	38.5	38.5	15.4	100.0
35세이상 45세 미만	(36)	2.8	8.3	13.9	50.0	25.0	100.0
45세이상 50세 미만	(45)	2.2	13.3	15.6	35.6	33.3	100.0
50세이상 55세 미만	(38)	0.0	15.8	28.9	34.2	21.1	100.0
55세 이상	(35)	0.0	14.3	25.7	31.4	28.6	100.0
정보없음	(1)	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	100.0
■ 기능별							
청소, 자재정리 등 주변정리	(64)	3.1	20.3	23.4	37.5	15.6	100.0
기능공	(62)	0.0	6.5	17.7	43.5	32.3	100.0
조공	(26)	0.0	11.5	23.1	42.3	23.1	100.0
십장, 반장, 오야지	(5)	0.0	0.0	20.0	0.0	80.0	100.0
교통정리 등 신호수	(7)	0.0	14.3	28.6	28.6	28.6	100.0
정보없음	(4)	0.0	0.0	50.0	0.0	50.0	100.0

<표 IV-7> 유료소개소 이용하여 1주일 평균 일자리 구하는 횟수(일반근로자)

(단위: 건, %)

구분		사례수	2번 이하	3번	4번	5번	6번 이상	계
전체		63	17.5	15.9	27	22.2	17.5	100
성별	남성	63	17.5	15.9	27	22.2	17.5	100
연령별	30대 이하	5	20	0	20	40	20	100
	40대	19	21.1	21.1	15.8	26.3	15.8	100
	50대	23	8.7	17.4	30.4	17.4	26.1	100
	60대 이상	14	21.4	14.3	42.9	21.4	0	100
	무응답	2	50	0	0	0	50	100
건설업 종사 기간	5년 이하	18	11.1	11.1	38.9	22.2	16.7	100
	6~10년 이하	16	25	6.3	18.8	37.5	12.5	100
	11~15년 이하	7	14.3	0	42.9	14.3	28.6	100
	16~20년 이하	10	30	30	10	10	20	100
	20년 초과	12	8.3	33.3	25	16.7	16.7	100

(4) 향후 사업에 대한 선호

반값사업에 참여한 근로자들의 만족여부는 사업이 계속 진행되기를 희망하는지를 검토하는 것으로 파악할 수 있다. 근로자가 반값사업에 만족했다면 향후에도 사업이 지속되기를 희망할 것이기 때문이다.

이러한 전제에서 관련 설문을 한 결과 응답자의 84%가 향후에도 사업이 지속되어야 한다는 응답을 보였다. 특히 사업이 “꼭 계속되어야 함”에 가장 높은 49.7%의 응답을 보였는데, 이러한 결과 사업의 만족도에 대한 강도를 나타내는 것으로 해석할 수 있다. 반값사업에 대해서 근로자들이 매우 만족하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

<표 IV-8> 반값사업 지속 여부(반값사업 참여근로자)

(단위: 건, %)

구분	사례수	꼭 계속 되어야 함	계속 되어야 함	보통	계속될 필요없음	계
전체	(169)	49.7	34.3	14.8	1.2	100.0
■ 연령별						
35세 미만	(13)	46.2	38.5	15.4	0.0	100.0
35세이상 45세 미만	(36)	55.6	30.6	11.1	2.8	100.0
45세이상 50세 미만	(43)	41.9	41.9	14.0	2.3	100.0
50세이상 55세 미만	(38)	60.5	28.9	10.5	0.0	100.0
55세 이상	(37)	43.2	32.4	24.3	0.0	100.0
정보없음	(2)	50.0	50.0	0.0	0.0	100.0
■ 기능별						
청소, 자재정리 등 주변정리	(66)	51.5	31.8	15.2	1.5	100.0
기능공	(61)	45.9	39.3	14.8	0.0	100.0
조공	(26)	57.7	30.8	11.5	0.0	100.0
십장, 반장, 오야지	(4)	75.0	25.0	0.0	0.0	100.0
교통정리 등 신호수	(7)	28.6	14.3	42.9	14.3	100.0
정보없음	(5)	40.0	60.0	0.0	0.0	100.0

2) 사업자의 만족도

사업자도 반값사업을 운영하는 주요한 참여주체라고 할 수 있다. 반값사업이 근로자들에게 만족도가 높은 사업이라고 하더라도 이를 운영할 소개업자가 없으면 사업진행이 이루어지지 못하게 된다. 따라서 반값사업 시범사업자도 만족도를 평가해야 하는 대상이라고 할 수 있다.

시범사업자의 만족도 평가는 근로자와 달리 면담조사를 통해서 이루어졌다. 1개의 시범사업만이 이루어지고 있기 때문에 다른 조사방법 활용이 큰 의미를 갖지 못할 것이기 때문에 면담조사를 활용하였다.

이와 함께 사업자에게는 금전적인 이익이 중요한 만족도 요소가 될 것이라는 전제에서 이를 검토하였다.

(1) 사업의 만족도

가) 면담조사 결과

사업자는 반값사업의 취지가 긍정적이라고 생각하고 있으며, 건설근로자 소개사업을 오랫동안 운영하면서 근로자에게 혜택이 될 수 있는 사업이라고 판단하여 시범사업에 참여하게 되었다고 한다. 그리고 구인자와의 관계 등으로 건설근로자 취업에 대한 자신감이 있고, 사업자가 잘 할 수 있는 사업이라는 생각도 사업 참여를 결심한 계기라고 한다.

시범사업자가 반값사업을 통해서 사업을 확장할 수 있는 기회로 판단하고 있는 것도 사업참여의 계기가 됐다. 기존 소개업소를 운영하던 지역에서 시범사업을 하지 않고 새로운 지역으로 옮겨서 시범사업을 수행하는 것을 통해서도 이러한 의도를 확인할 수 있다. 또한 건설근로자 안전교육장으로 인증받아 안전교육을 할 수 있는 장소를 확보할 수 있고, 온라인으로 취업정보를 제공하는 업체를 운영하는데 필요한 장소 확보의 목적도 있는 것으로 판단된다.

이와 함께 시범사업자는 건설인력을 전문으로 하는 중개업소 중 가장 규모가 큰 사업자라고 할 수 있고, 건설근로자 고용에 관한 환경변화에 적응하기 위한 탐색적인 목적도 갖고 있는 것으로 판단된다. 현재 건설근로자 소개시장에서의 영향력을 계속 유지하려는 의도라고 할 수 있다.

이런 의도와 다른 판단도 사업에 참여하는데 작용한 것으로 생각된다. 건설근로자 소개사업을 운영하고 있는 환경에 변화 없이 지속되고 있었던 상황에서 반값사업이라 시행되며, 이 사업이 변수가 될 수도 있을 것으로 판단한 것으로 이해된다. 따라서 기존 소개사업을 보호하기 위한 목적도 갖고 있는 것으로 판단된다. 이러한 의도는 기존 소개사업소를 운영하던 지역이 아닌 지역에서 시범사업을 수행하고 있는 것을 통해서 알 수 있다. 즉 다른 사업자가 시범사업자로 선정되어 자신의 소개업소와 경쟁하는 상황을 회피하기 위해서 시범사업자가 되어 기존 자신의 사업영역을 보호하려는 의도도 갖고 있는 것으로 판단된다.

복합적인 요인들을 고려하여 시범사업에 참여한 것으로 판단되며, 이들 요인을 고려할 때 사업자는 사업참여에 만족하고 있는 것으로 판단된다.

나) 금전적인 만족도 검토

반값사업은 근로자의 일급수준을 8만원으로 가정하고, 직업소개비 8천원의 절반인 4천원을 반값의 상한으로 설정했다. 그런데 일급이 8만원을 초과하는 근로자는 직업소개비가 8천원을 초과하지만, 시범사업자는 직업소개비로는 4천원만 받을 수 있으므로 차액이 발생하며, 차액도 비용으로 간주하여야 한다. 그런데 반값사업 참여근로자의 일급평균이 10만원으로 조사되었으므로 직업소개비는 1만원이 될 것이며, 이로 인하여 5천원의 비용이 발생하게 된다.

2,500명으로부터 1인당 5천원의 비용이 발생하게 되며, 금액으로는 1,250만원이 발생한다.³²⁾ 또한 일급지급으로 인한 지출 때문에 이자수입을 얻을 수 없게 되었으며, 이를 기회비용으로 가정하면 매월 833,330원의 비용이 발생하는 것과 같다. 여기에 추가하여 시범사업 소개소 운영비용에 1,000만원이 모두 소요된다고 가정하면 시범사업자의 총비용은 2,333만원이 된다.

총비용은 2,333만원으로 도출되었다. 따라서 비용보다 금전적인 편익이 커야 사업자의 금전적인 만족도가 있는 것으로 가정할 수 있다. 그런데 반값사업의 금전적인 편익 2,250만원이다. 목표인원 2,500명을 달성하는 경우 공제회로부터 받는 1,000만원과 2,500명분의 직업소개비 1,250만원이다. 이렇게 볼 때 시범사업자는 반값사업에서 금전적인 편익이 발생하지 않을 것으로 판단된다.

취업인원이 목표인원을 초과하여 인센티브를 받는 경우를 가정해 보자. 예를 들어 목표인원을 500명 초과하여 3,000명을 취업시키면 금전적 편익은 기본지원금액 1,000만원, 취업인원 20% 초과에 대한 인센티브 150만원, 직업소개비 1,500만원이 되어 금전적 편익의 총합은 2,650만원이 된다.

반면 3,000명 취업으로 인하여 발생하는 비용은 소개업소 운영비용 1,000만

32) $833,330\text{원} = 2\text{억 } 5\text{천만원} \times 4.0(\text{연리, 적금이자})$, $12,500,000\text{원} = 5,000\text{원} \times 2,500\text{명}$

원, 근로자에 대한 일급 지급으로 지출되는 3억원의 기회비용 100만원, 직업소개비에서 발생하는 비용 1,500만원이 되어 총비용 2,600만원이 된다.

3,000명 취업으로 인하여 유입되는 금액은 2,650만원, 발생하는 비용은 2,600만원이 되어 시범사업자의 금전적 손실은 50만원이 된다. 이러한 손실 규모는 2,500명 취업으로 인하여 발생하는 손실 83만원보다 적어진다.

4,100명을 취업시키는 경우를 가정해 보자. 목표인원 대비 64%를 초과한 규모이며 인센티브로 480만원을 받는다. 따라서 공제회 지원금액 1,480만원, 직업소개비 수입 2,050만원이 되어 금전적 편익은 3,530만원이 된다. 반면 비용은 4.1억원에 대한 기회비용 136.7만원, 직업소개비에서 발생하는 비용 2,050만원, 기본적인 운영경비 1,000만원, 총비용은 3,186.7만원이다. 총수입과 총비용을 비교하면 343.3만원이 된다.

취업인원 2,500명 수준에서 사업자 손실은 83만원, 3,000명 수준에서 손실은 50만원, 4,100명 수준에서는 343.3만원이 편익이 되어 취업인원이 증가할수록 사업자의 손실 규모가 작아지는 것으로 나타난다. 이러한 결과는 취업인원이 증가함에 따라 비용이 낮아지기 때문에 발생하게 된다. 즉 임차료 등의 평균고정비용과 인건비를 포함하는 평균 가변비용이 낮아지면서 발생하는 결과라고 할 수 있다.

이러한 결과를 감안할 때 시범사업자는 인센티브제도 변경의 요구를 할 것으로 판단된다.

(2) 향후 사업지속 여부

올 해 시범사업 이후 내년도 사업의 지속여부도 사업자의 만족도를 확인할 수 있는 변수라고 할 수 있다. 시범사업자와 면담결과 사업 지속에 대해서 긍정적으로 생각하고 있는 것을 알 수 있었다. 특히 시범사업자는 반값사업을 운영함으로써 시범사업장의 인지도가 상승하고, 건설근로자들에게도 반값사업 소개소라는 인식이 알려지고 있는 것으로 생각하고 있다. 현실적으로도 1년 동안

반값사업장을 운영하다 갑자기 내년부터 운영하지 않는 것도 무리가 있기 때문에 당장 반값사업을 중단하기는 어렵다는 생각을 갖고 있다. 이러한 점들을 감안할 때 시범사업자가 사업을 중단할 가능성은 크지 않은 것으로 판단된다.

시범사업자처럼 일정 규모 이상의 유료소개소를 운영하는 사업자들은 고용정책 변화 동향 등에도 관심을 갖고 있는 것으로 생각된다.³³⁾ 또한 기존부터 운영하고 있는 소개업소에 미칠 영향을 차단하려는 생각을 갖고 있는 시범사업자의 의도를 고려할 때 사업이 지속될 가능성은 큰 것으로 판단된다.

3. 반값사업의 문제점 및 개선방안

1) 반값사업의 문제점

(1) 근로자 측면의 문제점

가) 근로자 간 형평성 문제

유료소개소는 오전 5시에서 5시 30분경에 건설근로자들이 나오며, 늦어도 1시간 내에 현장에 나가는 근로자들은 전부 현장으로 출발한다. 이처럼 일찍부터 일과가 시작(오전 7시 전후)되기 때문에 근로자들에게는 소개소까지 이동거리가 특정한 유료소개소를 선택하는데 중요한 요소가 되고 있다.

현재 운영되고 있는 시범사업장은 ‘상도동’에 위치하고 있다. 따라서 반값사업장을 이용하는 근로자들도 인근 지역 거주자가 대부분이라고 할 수 있다. 새벽시간에 대중교통 또는 도보를 통해 소개소까지 나오는데 걸리는 시간도 반값사업 참여 여부에 중요한 영향을 미친다고 할 수 있다.

반값사업 참여자들을 대상으로 설문조사 한 결과에 의하면 소개소에 출근하는데 걸리는 시간은 평균 24.2분으로 나타난다. 예상했던 것처럼 인근 거주자로

33) 연구수행 과정 중 면담한 사업주들 가운데 소개소 규모가 일정규모 이상인 사업자들은 건설근로자 등 취업취약계층에 대한 정책변화에 민감한 것을 알 수 있었다. 또한 취업취약계층에 대한 취업지원은 공공부문 또는 무료의 형태로 이행할 가능성이 높다는 생각을 갖고 있는 것으로 파악되었다. 이러한 측면에서 반값사업 확대 및 사업참여 의향이 있는 것으로 파악되었다.

사업의 범위가 한정되는 것으로 판단된다. 앞서 반값사업을 인지하고 동료/지인이 새롭게 시범사업 소개소에 나온 사례가 있는지를 묻는 설문과 관련하여 검토하면 반값사업을 인지하고 인근에 있는 근로자는 반값사업에 참여할 수도 있을 것으로 판단된다. 그런데 이 경우에도 이동거리가 영향을 미칠 것으로 판단된다.

<표 IV-9> 반값사업 소개소까지 이동시간(반값사업 참여 근로자)

(단위: 건, %)

■ 연령별		■ 기능별	
평균	24.2	평균	24.2
35세 미만	17.1	청소, 자재정리 등 주변정리	18.7
35세이상 45세 미만	22.7	기능공	29.8
45세이상 50세 미만	28.0	조공	26.1
50세이상 55세 미만	22.1	십장, 반장, 오야지	35.0
55세 이상	26.0	교통정리 등 신호수	22.5
정보없음	30.0	정보없음	22.9

유효소개소를 활용하는 사업은 도달할 수 있는 거리에 거주하는 근로자들에게는 혜택이 되는 것으로 판단되나, 사업을 수행하는 소개소 이외의 지역에 거주하는 근로자에게는 직접적인 혜택이 없다. 직접적인 혜택이 없다면 반값사업으로 야기될 수 있는 유효소개소 서비스 개선 또는 직업소개비 인하 등의 간접적인 혜택을 검토할 수 있으나, 이러한 간접효과도 이동시간의 제약으로 제한적으로 발휘될 것으로 판단된다.

나) 저숙련·저임금 근로자로의 고착 가능성

2010년 건설인력 수급실태조사 자료에 의하면 비숙련근로자의 38.8%가 유효소개소를 통하여 건설현장에 취업하는 것으로 나타나고 있다.³⁴⁾ 반면 숙련근로

34) 반면 숙련인력은 팀·반장 등 인맥에 의한 취업이 95.2%를 차지하는 것으로 나타났다. 이처럼 건설

자는 90% 이상 인맥에 의한 취업이 대부분인 것으로 나타났다.

반값사업에 참여하고 있는 건설근로자를 대상으로 한 설문에서 최초의 건설 현장 취업은 인맥에 의한 경우가 가장 높게 나타났다(37.8%). 다음으로 유료소개소의 비중이 높게 나타났다. 최초 건설현장 취업을 유료소개소를 통하는 경우 숙련도 향상에 어려움이 있을 수 있다. 왜냐하면 건설근로자의 숙련도 향상은 현장에서 이루어지는 경우가 많은데, 인맥에 포함되지 못하는 저숙련 근로자의 경우 건설업 종사기간이 길어져도 기능숙련이 이루어지기 어렵다. 인맥에 포함되지 못하기 때문에 유료소개소를 통한 취업을 지속하여 자재정리 및 현장 정리작업 등의 단순작업에 종사하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

<표 IV-10> 반값사업 참여 근로자의 최초 건설현장 취업경로(중복응답)

(단위: 건, %)							
구분	사례수	지인 따라서	직업 소개소	지역정 보신문	건설현장 직접방문	기타	계
전체	(185)	37.8	29.2	21.1	6.5	5.4	100.0
■ 연령별							
35세 미만	(13)	15.4	38.5	30.8	15.4	0.0	100.0
35세이상 45세 미만	(39)	28.2	38.5	23.1	10.3	0.0	100.0
45세이상 50세 미만	(48)	45.8	33.3	16.7	4.2	0.0	100.0
50세이상 55세 미만	(43)	32.6	25.6	30.2	4.7	7.0	100.0
55세 이상	(39)	48.7	17.9	12.8	5.1	15.4	100.0
정보없음	(3)	66.7	0.0	0.0	0.0	33.3	100.0
■ 기능별							
청소, 자재정리 등 주변정리	(67)	19.4	37.3	38.8	1.5	3.0	100.0
기능공	(67)	58.2	23.9	3.0	7.5	7.5	100.0
조공	(30)	30.0	26.7	30.0	13.3	0.0	100.0
십장, 반장, 오야지	(7)	28.6	14.3	0.0	28.6	28.6	100.0
교통정리 등 신호수	(7)	71.4	28.6	0.0	0.0	0.0	100.0
정보없음	(7)	28.6	28.6	28.6	0.0	14.3	100.0

이러한 결과는 유료소개소를 통하여 취업하는 건설근로자는 저숙련·저임금

근로자는 숙련 또는 비숙련에 따라 취업의 경로가 상이하게 나타나는 것을 알 수 있다.

근로자로 고착될 가능성이 있음을 보여주는 것으로 해석할 수 있다. 건설현장에 최초 진입할 때는 인맥이 아닌 다른 방법으로 진입하였으나, 이후 성실성과 숙련도를 향상시켜 인맥에 포함되어 취업하는 근로자가 있는 반면 유료소개소를 이용하는 근로자는 인맥이나 다른 취업경로에 포함되지 못하고 계속하여 유료소개소를 이용하는 행태를 보이는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 건설업 종사경력이 길어지는 것에 비례하여 임금상승이 이루어지지 못하고 있는 것으로 판단된다.

반값사업 참여 근로자를 대상으로 한 설문조사와 일반근로자를 대상으로 한 설문조사 결과도 이러한 해석을 뒷받침하는 것으로 판단된다. 반값사업에 참여하고 있는 근로자의 임금 평균은 10만원으로 나타났다. 연령이 낮거나 기능수준이 저숙련인 경우 임금이 더 낮았다.

반면 일반 건설근로자를 대상으로 한 설문조사 결과에 의하면 연령과 건설업 종사기간이 장기일수록 임금수준이 높은 것으로 나타났다. 반값사업 참여자와 일반 건설근로자를 대상으로 한 설문조사 결과를 비교한 결과 일반근로자의 평균 임금수준이 높은 것으로 나타났다.

이런 결과를 볼 때 유료소개소를 통하여 건설현장에 취업하는 근로자는 저숙련·저임금 근로자로서의 고착 가능성이 높은 것이 문제점으로 지적될 수 있다.

건설업자와 서면계약을 체결하는 근로자도 팀장과 기능공 등 숙련자의 비중이 높게 나타나고 있다. 고용계약을 서면으로 체결하는 것이 근로자의 보호 등에 유리하다는 점을 감안하면 저숙련 근로자는 권리보호 측면에서도 불이익을 받을 여지가 더 큰 것으로 판단된다.

<표 IV-11> 반값사업 참여자의 일급수준

(단위: 만원)

■ 연령별		■ 기능별	
평균	10.0	평균	10.0
35세 미만	8.1	청소, 자재정리 등 주변정리	8.0
35세이상 45세 미만	9.4	기능공	12.7
45세이상 50세 미만	10.3	조공	8.8
50세이상 55세 미만	9.6	심장, 반장, 오야지	13.4
55세이상	11.2	교통정리 등 신호수	8.8
정보없음	12.2	정보없음	7.8

<표 IV-12> 건설근로자 일급수준(일반 건설근로자)

(단위: 건, %, 만원)

구분		사례수	10만원 이하	11~15 만원 이하	16~25 만원 이하	25만원 초과	무응 답	계	평균
전체		302	29.5	58.6	7.3	0.7	4	100	12.32
성별	남성	293	28.3	60.1	7.2	0.7	3.8	100	12.41
	여성	9	66.7	11.1	11.1	0	11.1	100	9.13
연령별	30대 이하	28	35.7	53.6	7.1	0	3.6	100	12.13
	40대	76	26.3	60.5	6.6	0	6.6	100	12.56
	50대	134	24.6	61.9	9.7	1.5	2.2	100	12.65
	60대 이상	59	40.7	52.5	3.4	0	3.4	100	11.51
	무응답	5	40	40	0	0	20	100	10.43
건설업 종사 기간	5년 이하	53	62.3	26.4	3.8	0	7.5	100	9.91
	6 ~ 10년 이하	60	41.7	53.3	1.7	0	3.3	100	11.36
	11 ~ 15년 이하	40	25	65	5	0	5	100	12.53
	16 ~ 20년 이하	50	16	64	16	4	0	100	13.79
	20년 초과	99	13.1	73.7	9.1	0	4	100	13.3

<표 IV-13> 주로 서면계약을 체결하는 근로자

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

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

(2) 사업자 측면의 문제점

가) 부정수급의 유인

반값 시범사업은 기준인원 2,500명을 설정하고 있고, 이를 달성할 수 있는 사업자를 공모하였다. 건설근로자 취업을 주로 하는 유료소개소 중 규모가 가장 큰 사업자가 시범사업자로 선정되었다.

시범사업자는 대규모 사업자이면서 유료소개소 지점을 4곳 운영하고 있다. 다수의 구인자와 연계를 갖고 있고 건설근로자와도 연계되어 있는 사업자라고 할 수 있다. 이런 조건은 시범사업자에게 부정수급의 유인으로 작용할 가능성이 매우 큰 것으로 판단된다. 그리고 이러한 부정수급의 유인은 두 가지 구분할 수 있다.

첫째, 기준인원을 달성하기 위해서 시범사업자가 운영하는 다른 유료소개소의 인원을 반값사업 참여자로 활용할 유인이 있다. 여러 곳의 유료소개소를 운영하는 사업자이므로 기준인원이 충족되지 못하는 경우 발생할 수 있는 부정수급 유인이다.

둘째, 건설근로자 중 저임금 근로자만을 반값사업의 대상으로 활용할 수 있는 유인이 있다. 반값사업은 상한금액을 4,000원으로 설정하고 있다. 따라서 일급 8만원을 초과하는 근로자가 많아지면 사업자에게 손실이 발생할 수 있다.

따라서 여러 곳의 유료소개소를 운영하는 사업자로서는 일급 8만원 수준의 저임금 근로자들을 대상으로 반값사업 운영이 이루어지는 것으로 보고할 유인이 있다.

나) 소개인원 증가에 따른 인센티브 미흡

기준인원을 월 2,500명으로 설정하고 인원이 추가되는 경우 인센티브를 지급하도록 설계되어 있다. 2,500명에서 $\pm 10\%$ 범위 내 인원의 증가 및 감소는 기본 지원금액 1,000만원을 지급한다. 따라서 인센티브는 10%를 초과하는 경우에 한해서 적용되며 상한금액은 500만원이다. 기준인원을 아무리 많이 초과하더라도 1,500만원 이상을 지급받지 못한다. 재원을 부담하는 공제회로서는 예산의 제약에서 기인하는 제도운영이라고 할 수 있으나, 시범사업자에게는 미흡한 측면이 많다.

다) 다른 유료소개업자의 불만

반값사업은 유료소개업자의 직업소개비(50%를 구직비용으로 지원)를 대상으로 사업이 시행되고 있기 때문에 유료소개사업자의 불만과 반발이 있다. 특정한 지역을 기반으로 운영될 수밖에 없는 유료소개소의 현실을 감안할 때 ‘상동동’이라는 특정한 지역에서 운영되고 있는 ‘센터’가 미치는 효과는 매우 제한적이라고 생각되며, 다른 유료소개업자의 불만과 반발은 합리적이지 못하다.

다른 유료소개사업자의 반발이 합리적이지 못하다고 판단하는 근거는 설문조사 결과를 통해서도 확인할 수 있다. 반값사업에 참여하는 근로자들의 거주지는 ‘센터’로부터 약 30분 이내가 대부분이다. 이와 함께 유료소개소를 선택하는 요인으로 직업소개비는 영향력이 가장 작은 것으로 나타나고 있다.

이러한 상황을 고려할 때 다른 유료소개사업자의 반발에 대해서 크게 우려해야 되는 상황은 아닌 것으로 판단된다. 그러나 제도를 운영하는 입장에서나 동업자로서 시범사업을 운영하는 사업자 입장에서는 부정적인 요인으로 작용할

가능성이 크다. 즉 일부 반발과 불만이 큰 유료소개사업자를 중심으로 조직적으로 반값사업을 방해하거나 시범사업자를 비난하는 행위가 발생할 여지가 있다. 따라서 이러한 반발과 불만을 최소화할 수 있는 대안이 모색되어야 할 필요성은 있다.

(3) 프로그램 자체의 문제점

가) 접근거리의 제한

반값사업은 유료소개소를 활용하는 취업지원사업이므로 유료소개소가 핵심적인 사업요소라고 할 수 있다. 그런데 유료소개소를 이용하는 근로자는 새벽에 유료소개소에 나가게 되며, 대부분 대중교통을 이용하거나 도보로 유료소개소에 나오게 된다. 따라서 거주지로부터 유료소개소까지의 거리 및 이동시간이 매우 중요한 요소가 된다.

이동시간의 중요성은 반값사업 참여자를 대상으로 한 설문조사에 의해서도 확인된다. 반값사업에 참여하고 있는 건설근로자들의 평균 이동시간은 24.2분으로 나타났다.

유료소개소 선택에서 가까운 거리의 중요성은 일반근로자를 대상으로 한 설문을 통해서도 확인할 수 있다.

나) 비용운영상 문제점

반값사업은 건설근로자들이 구직과정에서 소요되는 거래비용이라고 할 수 있는 직업소개비(구직비용)를 지원해주는 성격의 사업이다. 사업의 성격상 거래비용을 줄여준다는 점에서는 분명히 취업지원사업의 일환이라고 할 수 있다. 반값사업의 직접·간접효과를 통해서도 알 수 있는 것처럼 유료소개소를 이용하는 건설근로자의 부담을 완화하여 소득을 증대하는 것이 중요한 목적이라고 할 수 있으나, 취업이 어려운 건설근로자의 취업지원에까지는 사업의 효과가 미치지 못하는 것으로 판단된다. 다시 말해 반값사업을 통해서 근로자의 고용이 확

대되는 등의 효과는 기대하기 어렵다고 할 수 있다.

반값사업 시작 이전과 이후에 유료소개소의 사업은 변화한 것이 없다. 즉 직업소개비를 받고 건설근로자를 현장에 취업시키는 일에는 변화가 없고, 단지 비용을 건설근로자가 아닌 공제회로부터 보전 받는다.

이처럼 직업소개비를 받고 취업을 중개하는 민간 영리업자를 지원대상으로 하고 있다는 점에서 비용운영상 문제가 있다. 유료 소개업자가 시범사업을 하기 위한 영업장 임차료와 운영비용(인건비와 운영비)을 지원하는 방식에 관한 문제제기가 있을 수 있다. 반값사업이 형식적으로는 구직비용을 지원함으로써 건설근로자의 소득증대로 귀착되지만 실질적으로는 구인비용을 부담하도록 되어 있는 건설업자를 지원하는 사업이라는 점도 비용운영상 문제점으로 지적될 수 있다.

비용운영상 문제점과 관련하여서는 고용노동부가 운영중인 민간취업기관 지원(위탁)사업은 사업참여자들이 대부분 비영리단체이며, 직업소개비를 수취하지 않기 때문에 반값사업과는 다른 성격이라고 판단된다.

다) 유료소개소 활용으로부터 파생되는 문제점

현실적으로 건설근로자를 현장에 가장 많이 취업시키는 중개자는 유료소개소라고 할 수 있다. 반값사업은 이러한 현실을 수용하여 사업이 진행되고 있다. 그러나 유료소개소를 활용하는 방안이 갖고 있는 근본적인 문제점이 있는데, 이 문제점은 유료소개소의 가장 중요한 경쟁력 요인이라고 할 수 있는 임금대납과 관련되어 있다.

건설근로자에 대한 임금대납은 공식적인 제도가 아니다. 따라서 이에 대한 개념 정의가 공식화된 것은 아니다. 그러나 현실에서 활성화되어 있는 상황이며, 이에 따라 임금대납에 대하여 정의하고 검토할 필요성이 있다.

대부분의 건설근로자는 건설현장을 옮겨 다니면서 노동을 제공한다. 상시고용이 아닌 임시·일용직 고용이 일반적이기 때문에 공사의 특정한 기간에 생산

에 참여한 후 다른 현장으로 이동하는 것을 반복하게 된다.

통상적인 건설생산방식은 수직적인 도급구조이다. 발주자로부터 공사를 수주한 원도급자가 하도급자에게 공사를 도급한다. 하도급자는 건설근로자와 고용관계를 체결하고 생산을 하게 된다. 공사를 마친 부분에 대해서는 기성을 신청하게 되는데, 건설근로자에게 임금을 지급하는 하도급자는 원도급자에게 기성을 신청하고, 원도급자는 하도급자의 기성신청을 취합·관리하여 발주자에게 기성을 신청하여 받는다. 그리고 완성한 공사에 대한 대가인 기성금액은 신청의 역순으로 건설근로자에게 전달된다. 하도급자가 신청한 기성금액을 수취하는데 약 2개월의 시간이 소요된다. 즉 7월에 완료한 공사의 대가는 9월에 받게 된다.

그런데 건설근로자는 동일한 건설현장에서 짧게는 며칠 단위로 노동을 제공하고 다른 현장으로 옮기게 된다. 하도급자가 기성대가를 수취한 이후에 제공한 노동의 대가를 받기 위해서는 별도의 노력이 있어야 한다. 일반적인 계좌입금의 형태로 임금이 지급되지 않는 것이 통상적이기 때문이다. 그리고 이러한 과정은 불확실성이 매우 크다. 하도급자가 부도·파산에 직면할 수 있고, 고의적으로 임금을 체불할 수도 있다. 이러한 상황이 발생하는 경우 자신이 제공한 노동의 대가를 받는 것은 현실적으로 어렵다.

이러한 상황을 고려할 때 당일 제공한 노동의 대가를 당일 지급받는 형태를 선호할 수밖에 없다. 그리고 이를 위해서는 임금에서 일정한 비용부담도 감수하는 상황이다.³⁵⁾

건설근로자들이 당일 임금청산을 선호하는 이유는 자신의 생활행태와도 관련성이 크다고 할 수 있다. 비교적 오랜 시간 유료소개소를 통해서 건설현장에 접근한 건설근로자의 타성도 임금대불이 이루어지는데 중요하게 작용하고 있는 것으로 판단된다.

35) 유료소개소를 통해서 노동을 제공하는 건설근로자는 일당의 일정한 비율을 직업소개비로 부담하는 형태를 띤다. 제도적으로 유료소개소의 직업소개비는 구인자가 부담하도록 되어 있으나, 실질적으로는 건설근로자가 일당에서 부담하는 것으로 되어 있다. 마치 간접세처럼 세법상 납세의무자와 실제 담세자가 다른 것이다.

<표 IV-14> 유료소개소 선택 시 중요하게 고려하는 요소(일반근로자)

(단위: 건, %)

구분		사례수	임금	일자리	신뢰	가까운 곳	수수료 적은 곳	기타	계
전체		54	37.0	37.0	11.1	5.6	3.7	5.6	100
성별	남성	54	37.0	37.0	11.1	5.6	3.7	5.6	100
연령별	30대이하	5	3.7	1.9	1.9	0	1.9	0	9.3
	40대	15	11.1	9.3	3.7	3.7	0	0	27.8
	50대	22	16.7	13	3.7	0	1.9	5.6	40.7
	60대이상	11	5.6	13	0	1.9	0	0	20.4
	무응답	1	0	0	1.9	0	0	0	1.9
건설업 종사 기간	5년이하	16	7.4	13	1.9	1.9	3.7	1.9	29.6
	6~10년 이하	13	11.1	7.4	3.7	1.9	0	0	24.1
	11~15년 이하	6	3.7	5.6	0	1.9	0	0	11.1
	16~20년 이하	9	9.3	3.7	3.7	0	0	0	16.7
	20년초과	10	5.6	7.4	1.9	0	0	3.7	18.5

이처럼 임금대불이란 유료소개소가 건설근로자의 노동대가를 당일 정산하는 것을 의미한다. 그런데 임금은 사용자와 고용자 간 계약관계에서 파생하는 채권·채무관계라고 할 수 있다. 임금채권은 임금근로자의 생계와 직결되는 문제이기 때문에 일반적인 채권·채무관계와 달리 사용자와 고용자가 아닌 제3자가 개입하는 것은 원칙적으로 허용되지 않는다. 그럼에도 불구하고 유료소개소는 건설근로자에게 ‘일급’형태의 대가를 지불하고 있다. 원칙적으로 사용자와 고용자 관계가 없기 때문에 임금이라고 할 수 없으나, 통상적으로 노동의 대가인 임금으로 인식되고 있다. 건설근로자 소개를 전문으로 하는 유료소개소에게 임금대불은 가장 강력한 경쟁력 요소라고 할 수 있다. 이러한 상황은 반값참여자와 일반근로자를 대상으로 한 설문조사 결과에도 잘 나타나 있다.

이러한 상황에서 반값사업이 유료소개소를 매개로 진행된다는 것은 임금대납을 용인하는 것으로 받아들여질 여지가 크다. 따라서 이러한 문제점을 완화할 수 있는 대안이 모색되어야 한다.

<표 IV-15> 유료소개소 선택 시 중요하게 고려하는 요소(반값사업 참여근로자)

구분	사례수	임금체불없이 매일 일당을 받을 수 있는지	집과의 거리	일을 많이 나갈 수 있는지	대중교통 이용여부	동료와 같은 현장에 나갈 수 있는지	소개소의 친절함	직업소개비	소개소 사장과의 안면	계
전체	(188)	41.5	22.3	13.8	6.4	6.9	4.3	4.3	0.5	100.0
■ 연령별										
35세 미만	(14)	28.6	28.6	35.7	0.0	0.0	0.0	7.1	0.0	100.0
35세이상 45세 미만	(39)	48.7	20.5	7.7	7.7	5.1	7.7	2.6	0.0	100.0
45세이상 50세 미만	(51)	41.2	11.8	17.6	7.8	9.8	5.9	5.9	0.0	100.0
50세이상 55세 미만	(42)	35.7	28.6	16.7	7.1	4.8	2.4	4.8	0.0	100.0
55세이상	(40)	45.0	30.0	5.0	2.5	10.0	2.5	2.5	2.5	100.0
정보없음	(2)	50.0	0.0	0.0	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
■ 기능별										
청소, 자재정리 등 주변정리	(69)	42.0	26.1	18.8	5.8	4.3	1.4	0.0	1.4	100.0
기능공	(64)	42.2	15.6	10.9	10.9	12.5	3.1	4.7	0.0	100.0
조공	(34)	44.1	23.5	8.8	2.9	0.0	11.8	8.8	0.0	100.0
십장, 반장, 오야지	(8)	37.5	12.5	12.5	0.0	12.5	12.5	12.5	0.0	100.0
교통정리 등 신호수	(8)	25.0	37.5	12.5	0.0	12.5	0.0	12.5	0.0	100.0
정보없음	(5)	40.0	40.0	20.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0

라) 신규 사업장소 허용의 문제점

‘서울 건설일드림센터’가 개설된 지역은 시범사업자가 기존 유료소개소를 운영하는 지역은 아니다. 시범사업을 위해서 새로운 입지를 선정하여 운영하고 있다.

시범사업이 사전적으로 인력시장이 형성되어 있거나, 건설인력 중개가 많이 이루어지는 사업자를 대상으로 모색되었던 것은 반값사업의 직접적·간접적 파급효과를 고려하였기 때문이라고 할 수 있다.

그러나 시범사업자에게 신규 사업지를 허용함에 따라 반값사업의 취지가 희석되는 결과가 발생한 것으로 판단된다. 하나의 사업장을 운영하던 유료소개업자가 시범사업자가 되고, 신규 사업지를 허용하지 않았다면 기존 유료소개소의 인력이 반값사업의 수혜대상으로 포함될 수 있으며, 이러한 경우가 반값사업이 설계되던 당시에 예상했던 사업의 효과라고 판단된다.

시범사업을 위한 신규 사업지를 허용함에 따라 기존 유료소개소에서 저임금 근로자를 ‘서울 건설일드림센터’로 옮겨서 현장에 취업시키도록 하는 유인이 발생할 수 있기 때문이다. 이러한 유인이 현실화되면 반값사업이 의도했던 효과를 달성하는 것이 쉽지 않기 때문이다.

마) 대규모 사업자 선정으로부터 파생되는 문제점

시범사업의 성격을 고려할 때 유료소개소 시장에서 안정적인 지위를 갖고 있는 사업자를 선호할 수밖에 없었을 것으로 판단된다. 특히 운영비가 지원되는 사업의 성격을 고려할 때 사후적인 보증장치가 마련되어 있어도 신뢰할 수 있는 유료소개소를 대상으로 할 수밖에 없었을 것이다.

그러나 대규모 사업자를 반값사업의 시범사업자로 선정함에 따라 유료소개소의 대부분을 차지하고 있는 중·소규모 유료소개소의 반발과 불만을 촉발시키는 요인이 되었다고 할 수 있다.

대규모 사업자 선정으로 야기되는 문제점은 사업대상 근로자에 관한 문제와

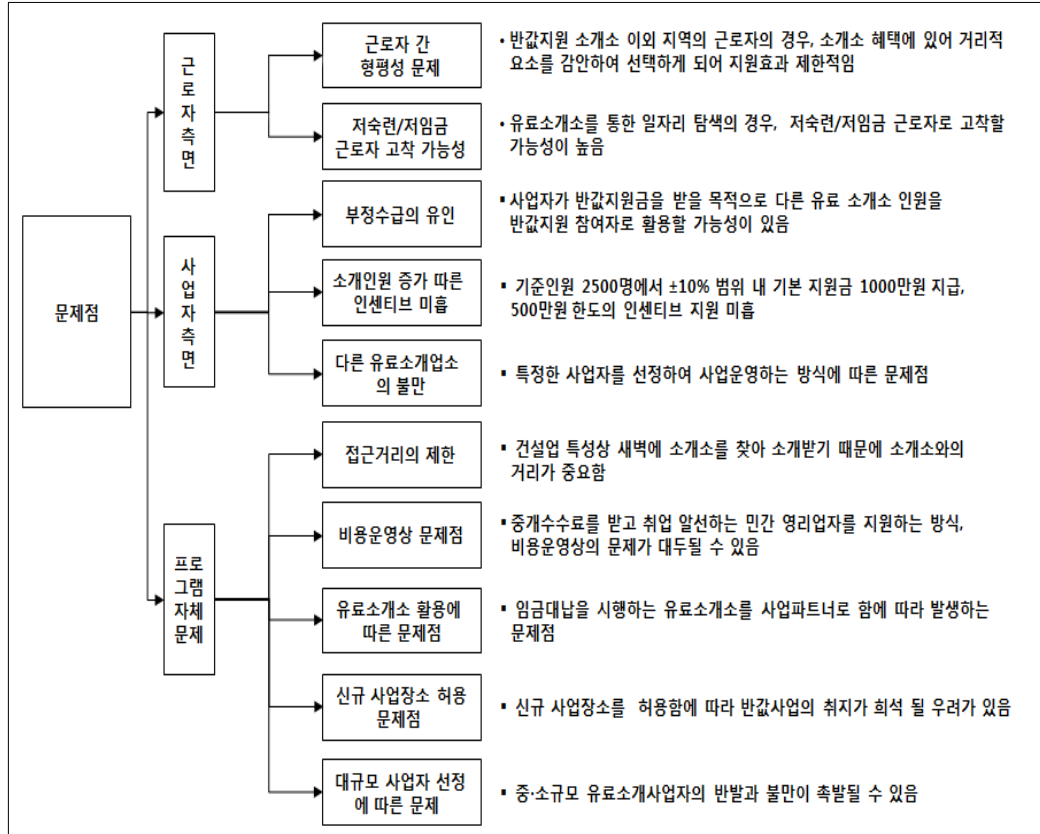
관련이 있다. 1개소의 유료소개소를 운영하지 않고 2곳 이상의 유료소개소를 운영하는 사업자의 경우에는 반값사업의 대상자를 별도로 선정하는 것이 가능할 수 있다. 즉 저임금 근로자를 반값사업 대상으로 하는 것이 가능할 수 있다는 의미이다.

바) 유료소개소 선택에서 직업소개비의 우선순위

반값사업은 직업소개비를 지원하는 방식의 취업지원사업이며, 사업의 효과를 극대화하기 위해서는 직업소개비가 근로자의 유료소개소 선택에 큰 영향을 미치는 요소이어야 한다.

그러나 건설근로자는 유료소개소 선택에서 임금과 일자리 등을 가장 중요한 요소로 고려하는 것으로 나타나며, 다음으로는 거주지로부터 유료소개소까지의 거리가 중요한 요소인 것으로 나타나고 있다. 직업소개비는 근로자에게 중요한 요소라고 하기 어렵다.

따라서 직업소개비의 50%를 지원하는 취업지원 방식은 건설근로자에게 예상만큼의 큰 영향을 미치기는 어려운 것으로 판단된다. 일반근로자를 대상으로 한 설문에서는 30대 이하, 반값참여 근로자를 대상으로 한 설문에서는 35세 이하 근로자가 직업소개비에 가장 많은 관심이 있는 것으로 나타났다. 이들은 건설업 종사기간이 상대적으로 짧아 비숙련자의 비중이 높을 것으로 추측된다. 따라서 직업소개비를 매개로 하는 반값사업의 효과는 건설업 종사기간이 상대적으로 단기인 비숙련자를 주요 대상으로 하는 사업이 될 여지가 큰 것으로 판단된다.



[그림 IV-1] 반값사업 문제점 요약

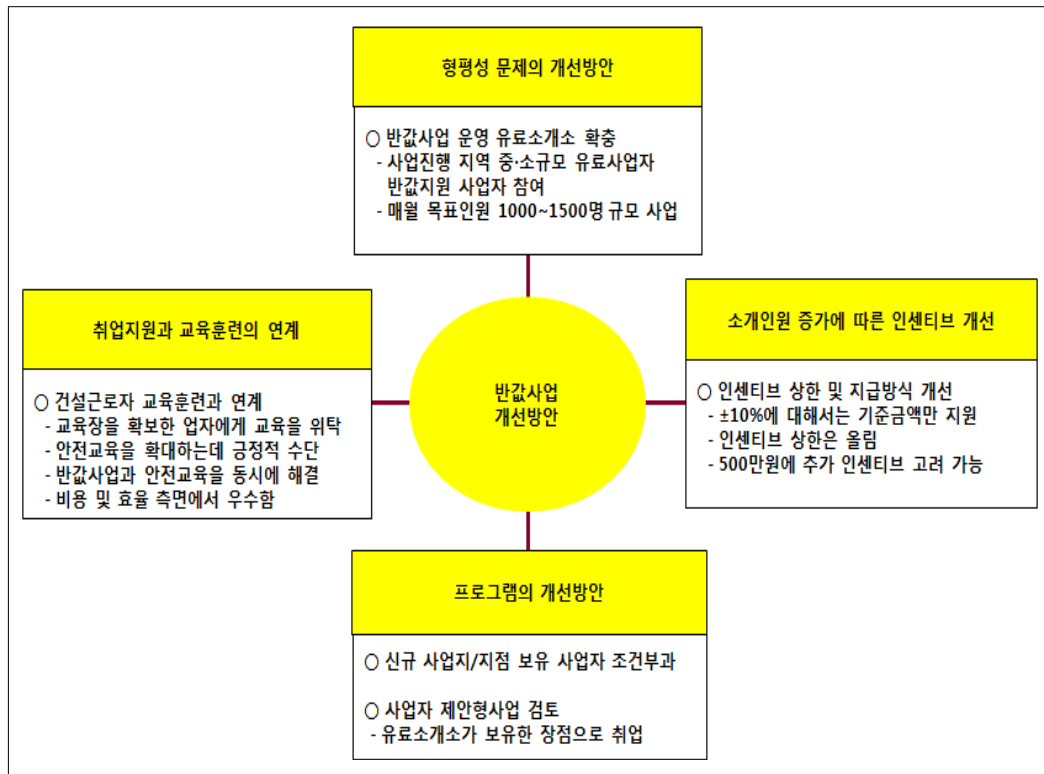
2) 반값사업의 개선방안

반값사업은 민간의 유료소개소를 파트너로 하는 건설근로자 취업지원방식이다. 이로 인하여 나타나는 문제점이 있으나, 현재 시장의 경쟁력을 갖추고 있는 중개자를 매개로 실질적인 취업지원을 모색하고 있다는 점에서 의미가 있다.

반값사업은 단기적으로는 취업지원 방안으로 효과가 있을 것으로 기대된다. 따라서 반값사업이 안고 있는 문제점을 반값사업의 취지 내에서 개선하여 운영하는 방안을 검토할 필요성이 있다.

근로자 측면, 시범사업자 측면, 프로그램 자체의 문제점은 서로 연계되어 있

다고 할 수 있으며, 이에 따라 주체를 구분하는 방식보다 문제점을 위주로 개선방안을 제시하는 것이 타당한 것으로 판단된다.



[그림 IV-2] 반값사업 개선방안

(1) 반값사업 개선의 접근방법

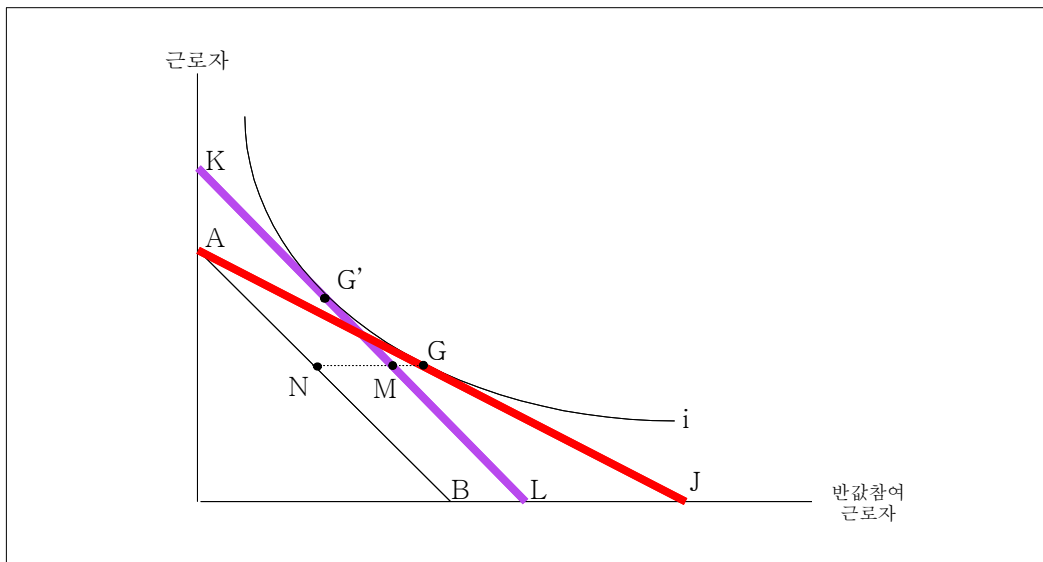
현행 반값사업은 유료소개소를 이용하는 건설근로자 중 반값사업에 참여할 수 있는 근로자에게 혜택이 귀속되는 제도이다. 반값사업 참여 근로자와 참여하지 않는 근로자 간 대체효과를 발생시키는 가격보조 방식의 지원사업이다.

그런데 일반적으로 대체효과를 발생시키는 가격보조는 지원의 방식으로 소득효과에 비해 효과적이지 못한 것으로 이해되고 있다. 그림에서 제시하고 있는 것처럼 동일한 효과를 거두기 위하여 가격보조는 소득보조보다 더 많은 재

원이 소요되기 때문이다. 즉 동일한 효과를 위해서 더 많은 비용이 투입되는 방식이 가격보조 방식이다.

그런데 특정한 정책목표의 달성이라는 측면에서 검토할 때는 달라질 수 있다. 정책목표가 반값사업에 건설근로자 참여를 확대하여, 거래비용을 낮춰 건설근로자에게 이득이 될 수 있는 방안을 모색하는 것으로 상정할 수 있다. 그림에서 M으로 표시되어 있는 점보다 G점이 더 많은 반값근로자에게 혜택이 돌아가도록 할 수 있기 때문이다. 그러나 현실에서 반값사업 확대는 매개가 되는 유료소개소가 반값사업자가 되어야 하며, 이를 위해서는 매우 많은 유료소개소가 반값사업을 수행하는 것을 필요로 한다. 근로자가 유료소개소까지 출근하는 이동시간이라는 입지적인 제약이 있어 긍정적인 효과를 기대할 수 있다고 하더라도 접근성이 좋아야 한다.

이러한 측면에서 반값사업에서 발생하는 문제점과 같은 형평성 시비를 없애고, 보다 많은 근로자에게 혜택을 부여하기 위해서는 유료소개소에 쉽게 접근할 수 있는 방향으로 개선방안을 모색하여야 한다.



[그림 IV-3] 가격보조와 소득보조 효과

(2) 형평성 문제의 개선방안

유료소개소가 가질 수밖에 없는 접근성 제한과 이동시간의 문제는 해결하기 어려운 문제라고 할 수 있다. 이를 보완할 수 있는 방법은 여러 곳에 반값사업을 운영하는 사업자를 입지시키는 방법밖에 없다. 그러나 예산의 제약으로 인하여 형평성 문제가 제기되지 않을 정도의 반값사업자를 선정할 수는 없다.

따라서 현실적인 제약 하에서 근로자 간 형평성 문제를 완화할 수 있는 수단은 크게 두 가지로 검토할 수 있다.

첫째, 반값사업 유료소개소를 확충하는 방법이다. 가장 일반적인 방법이라고 할 수 있으나, 예산의 제약과 유료소개소 입지에 따른 제약으로 인하여 형평성을 크게 개선하기는 어렵다.

지방자치단체 각 지역별로 거점이 되는 반값사업자를 선정하고, 거점사업자로 하여금 본점 또는 프랜차이저(franchiser)³⁶⁾가 되어 지점 또는 프랜차이지(franchisee)³⁷⁾를 선정하도록 하는 방식을 고려할 수 있을 것이다. 이러한 접근은 단계적으로 진행할 수 있을 것으로 판단된다.

먼저 지역의 거점이 되는 사업자를 선정하고 공제회에서 현행과 동일한 방식으로 시범사업을 진행한다. 이런 사업이 진행되면 지역에 있는 중규모의 유료사업자들은 영향을 받을 수밖에 없을 것이다. 이러한 효과는 네트워크이론에서 설명하는 것처럼 거점이 되는 반값사업자에게 종속되는 효과가 나타나게 될 것이다. 이런 과정을 지속하면 거점 반값사업자의 영향력 하에 중규모 유료소개업자들이 포함될 것이며, 이를 통해서 많은 반값사업자 확보가 가능하다. 그리고 이러한 방식의 장점은 공제회가 지역의 거점 반값사업자만 관리·통제하면 된다.

둘째, 중규모 소개사업자를 시범사업자로 확보하는 방법이다. 여러 지역에 다양하게 산재해 있는 유료소개업자들을 반값사업에 참여시키는 것이다. 이를 통

36) 가맹점 영업권 제공회사를 의미한다.

37) 가맹점 또는 가맹점 영업권을 의미한다.

하여 이동시간 제약을 완화하여 근로자 간 형평성을 제고하는데 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다.

중규모 유료소개사업자를 반값사업의 파트너로 고려할 경우 월별 취업 목표 인원을 축소하여 적용하여야 하며, 이에 따라 기준 지원금액도 축소되는 것이 타당하다. 대부분의 유료소개소가 영생한 규모를 벗어나지 못하고 있는 상황에서 하루 평균 50~100명의 건설근로자를 취업시킬 수 있는 규모의 유료소개소를 대상으로 한정하는 것이 효율적이라고 할 수 있다. 하루 평균 50명 이하의 건설근로자를 취업시키는 유료소개소는 반값사업을 운영할 수 있는 여건이 되지 못할 것으로 판단된다.

목표인원은 매월 1,000명~1,500명³⁸⁾으로 설정하고 추가로 취업시키는 경우에는 현행과 같이 인센티브를 제공하는 방법으로 운영할 수 있다. 인센티브 규모를 확대하여 취업인원 증대의 유인을 제공할 수 있다.³⁹⁾

중규모 유료소개소를 대상으로 하는 반값사업은 임차료 지급을 하지 않아도 되며, 기존 인력에 추가되는 인력도 1명으로 가능할 것으로 판단되므로 운영비로는 인건비 200만원만 지원하면 된다. 중규모 유료소개소를 대상으로 하는 경우에는 반값의 상한을 3천원으로 설정한다. 이러한 가정 하에서 목표인원 1,000명을 달성하는 경우 500만원(인건비 200만원 + 지원금액 300만원)을 지원금액으로 받게 된다.

현행 반값사업과 동일한 가정을 적용하여 해당 유료소개소를 통하여 취업하는 근로자의 일급평균을 10만원으로 가정하면 중규모 사업자는 500만원의 손실이 발생하는데, 목표인원을 달성하였기 때문에 지원금액으로 500만원을 받게

38) 연구수행 과정에서 진행된 설문조사 결과에 의하면 근로자들의 근로일수는 평달에는 평균 19.2일, 겨울철과 장마철 등 작업환경이 좋지 못한 달에는 평균 13.3일인 것으로 나타난다. 이러한 근로일수를 단순평균하면 약 16.3일, 1년 평균은 195.6일이 된다. 따라서 1일 평균 50~100명을 취업시키는 중개업소는 9,780~19,560명이 되며, 이러한 규모를 월평균으로 환산하면 815~1,630명이 된다.

39) 중규모 사업자를 대상으로 하는 반값사업에서는 월평균 1,000~1,500명 사이의 취업목표인원을 상정하였기 때문에 취업인원 변동에 영향을 받는 가변비용에 해당하는 인건비를 1명으로 하였다. 이는 다른 서비스와 달리 건설근로자를 대상으로 하는 고용서비스는 상담 등의 시간이 많이 요구되지 않고, 취업인원의 증가하더라도 다른 서비스처럼 인력 확대가 크지 않을 것으로 판단했기 때문이다.

되어 손실을 만회할 수 있다. 이에 더해 공제회가 제공하는 건설현장 정보와 각종 광고 등으로 실질적으로 이득을 얻을 수 있다. 특히 중규모 사업자는 공제회에서 제공하는 건설현장 정보와 광고 등의 효과가 더 크게 인식될 수 있을 것으로 판단된다. 중규모 유료소개업자에게는 충분히 사업참여의 유인이 될 수 있을 것으로 생각된다.

중규모 사업자를 대상으로 반값사업을 확대하기 위해서는 목표인원을 초과하는 취업인원에 대한 인센티브도 현행과 다른 방식으로 운영되어야 한다. 목표 초과율에 따라 인센티브를 지급하는 것이 아니라, 목표인원을 기준으로 정해진 금액을 지급하는 방식으로 운영되어야 한다.

이러한 방법을 활용하더라도 형평성의 문제를 근본적으로 개선할 수는 없는 것이 현실이다. 즉 유료소개소라는 조직을 활용하는 한 유료소개소 이용자와 미이용자 간에도 형평성 문제가 발생할 수밖에 없기 때문이다.

앞에서 제시한 두 가지 개선방안은 소개사업자 간 발생할 수 있는 형평성 시비에도 도움이 되는 방안이라고 할 수 있다. 즉 여러 곳의 시범사업자를 선정하거나 규모를 달리하는 사업자를 시범사업자로 다수 선정하면 사업자 간 형평성의 문제도 일부 개선될 수 있을 것으로 판단된다.

다수의 사업자 선정에는 반드시 예산의 증대가 수반된다. 예산을 확보할 수 있는 논거로는 제IV장에서 제시하고 있는 건설근로자 취업지원의 필요성을 제시하여 활용할 수 있을 것으로 판단된다. 많은 건설근로자들이 단독으로 가구의 생계를 책임지고 있는 상황에서 실업기간이 장기화 또는 반복되면 기초생활수급자 또는 취약계층으로 이행할 가능성이 크고, 이에 필요한 이전재원은 건설근로자 취업지원에 투입되는 예산에 비해 비생산적이고 규모도 클 것으로 예상된다.

(3) 취업지원과 교육훈련의 연계

반값사업은 목표인원에 대한 지원금액과 초과인원에 대한 인센티브의 상한금

액이 설정되어 있다. 반값사업은 건설근로자 중개사업의 특성상 중개인원 증가에 따른 가변비용 증가가 수반되지 않을 것으로 판단된다. 이에 따라 건물 임차료에 해당하는 고정비용과 운영비용에 해당하는 가변비용이 모두 중개인원 증가에 따라 감소하는 현상이 나타날 것으로 기대된다. 그러나 사업자는 기준인원을 초과하는 취업인원에 관해서는 인센티브가 기준지원금액에 비해 적게 느낄 수도 있다. 이에 따라 기준인원을 초과하는 인원에 대한 취업확대 유인이 크지 않을 우려가 있고, 이로 인하여 야기되는 문제점도 예상된다. 따라서 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 취업지원과 다른 수단을 연계하여 사업자에게 유인책을 제공하는 것이 필요하다.

가) 기능훈련 연계

공제회는 민간훈련기관을 선정하여 위탁하는 방법으로 건설근로자에 대한 기능훈련을 시행하고 있다. 이외에도 건설현장의 반장급 근로자를 대상으로 하는 2~3개월 과정의 기능향상훈련도 전문건설공제조합 기술교육원과 건설기술교육원에 위탁하여 운영하고 있다.

기능훈련은 건설근로자의 처우개선을 유도할 수 있는 수단 중의 하나라고 할 수 있다. 그러나 건설근로자는 대부분 기능훈련에 무관심한 상황이다. 현실적으로 장기간의 기능훈련을 받을 수 없는 구조이기 때문이며, 일정한 숙련도에 있는 근로자들은 기능훈련을 통한 처우개선에도 긍정적이지 못한 것으로 판단된다. 이러한 결과는 본 연구 수행과정에서 이루어진 설문조사 결과에서도 확인할 수 있다. 공제회가 위탁한 훈련기관에서는 훈련대상자를 확보하는 것이 매우 어려운 과제가 되고 있다. 많은 시간과 비용이 투자됨에도 불구하고 훈련인원을 확보하지 못하는 문제가 매년 발생하고 있다. 따라서 효과적으로 훈련대상자를 확보할 수 있는 방안을 모색하는 것도 간접적인 취업지원이라고 할 수 있다.

반값사업은 유료소개소를 수단으로 활용하고 있고, 유료소개소를 이용하는

건설근로자는 인맥을 통하여 취업하는 근로자에 비해 기능수준이 낮은 것으로 판단된다. 이러한 근거는 평균일급이 낮은 것을 통해서도 추측할 수 있다. 다시 말해 기능훈련의 필요성이 큰 근로자라고 할 수 있다. 반값사업 참여근로자는 기능훈련을 통해서 숙련도 제고가 이루어지면 임금인상이 가능하다고 생각하는 비중도 높게 나타나고 있다

반값사업 참여근로자를 대상으로 기능숙련도가 향상되면 임금인상이 가능한 것으로 생각하는지에 관한 설문조사 결과에 의하면 약 85%가 긍정적으로 생각하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 응답의 결과는 앞서도 제시한 것처럼 유료 소개소를 통해서 건설현장에 취업하는 근로자는 상대적으로 저숙련 근로자이며, 저임금 근로자가 많기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 이들은 기능훈련의 필요성이 큰 근로자라고 할 수 있다. 이에 따라 기능훈련 여건이 갖추어진다면 훈련참여의 가능성이 있을 것으로 판단된다.

<표 IV-16> 기능숙련으로 임금인상이 가능하다(반값사업 참여근로자)

(단위: 건, %)							
구분	사례수	매우 그렇다	그렇다	차이가 없다	전혀 그렇지않다	기타	계
전체	(175)	18.9	65.7	11.4	2.9	1.1	100.0
연령별							
35세 미만	(13)	23.1	69.2	7.7	0.0	0.0	100.0
35세이상 45세 미만	(37)	24.3	64.9	5.4	2.7	2.7	100.0
45세이상 50세 미만	(46)	10.9	78.3	8.7	2.2	0.0	100.0
50세이상 55세 미만	(40)	20.0	65.0	15.0	0.0	0.0	100.0
55세 이상	(37)	21.6	48.6	18.9	8.1	2.7	100.0
정보없음	(2)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0
기능별							
청소, 자재정리 등 주변정리	(66)	16.7	75.8	6.1	0.0	1.5	100.0
기능공	(65)	18.5	56.9	20.0	3.1	1.5	100.0
조공	(26)	15.4	65.4	7.7	11.5	0.0	100.0
심장, 반장, 오야지	(6)	33.3	50.0	16.7	0.0	0.0	100.0
교통정리 등 신호수	(7)	28.6	71.4	0.0	0.0	0.0	100.0
정보없음	(5)	40.0	60.0	0.0	0.0	0.0	100.0

반면 공제회D/B에서 3,200여명을 추출하여 시행한 설문조사 결과는 기능숙련도 향상이 임금인상으로 이어지지 못한다는 인식이 더 높게 나타나고 있다. “그렇지 않다”라는 응답이 52.3%, “전혀 그렇지 않다”는 응답이 2.6%를 차지하고 있다. 이 설문대상에는 유료소개소를 이용하는 근로자와 다른 경로를 통해서 건설현장에 취업하는 근로자가 포함되어 있고, 따라서 이미 숙련도가 높은 근로자가 포함되어 있기 때문에 숙련도 향상이 임금인상으로 연계되지 못한다는 응답이 높은 것으로 판단된다.

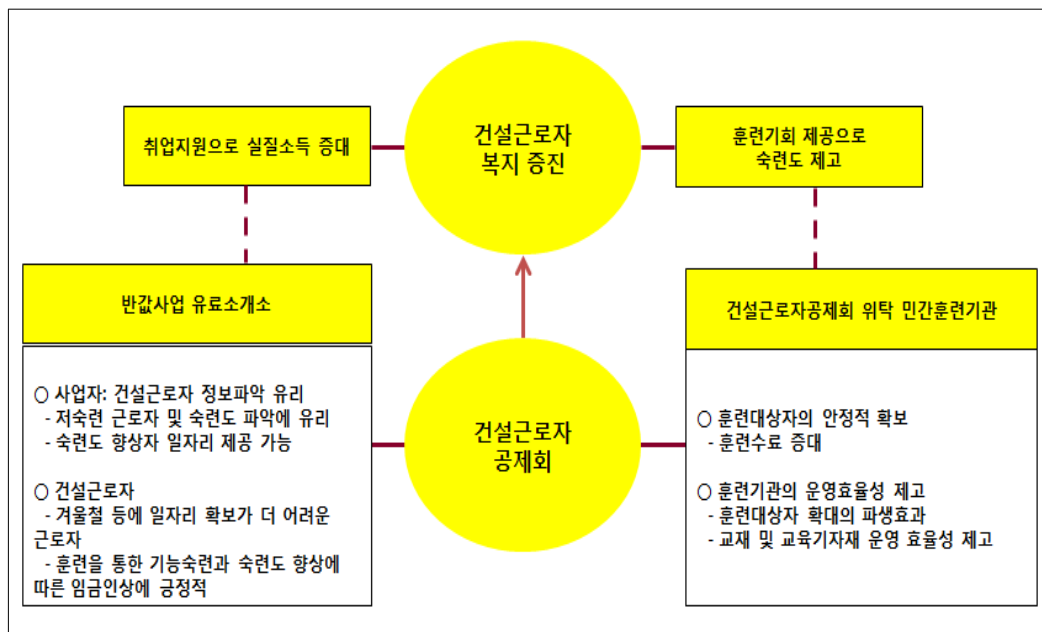
<표 IV-17> 기능숙련으로 임금인상이 가능하다(일반 건설근로자)

(단위: 건, %)

구분		사례수	매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	기타
전체		302	6.3	37.7	52.3	2.6	1.0
성별	남성	293	6.1	37.5	52.6	2.7	1.0
	여성	9	11.1	44.4	44.4	0.0	0.0
연령별	30대 이하	28	14.3	46.4	35.7	3.6	0.0
	40대	76	3.9	47.4	48.7	0.0	0.0
	50대	134	5.2	37.3	53.7	3.0	0.7
	60대 이상	59	5.1	23.7	62.7	5.1	3.4
	무응답	5	40.0	20.0	40.0	0.0	0.0
건설업 종사 기간	5년 이하	53	11.3	60.4	28.3	0.0	0.0
	6~10년 이하	60	5	41.7	51.7	1.7	0.0
	11~15년 이하	40	7.5	27.5	55.0	10.0	0.0
	16~20년 이하	50	4	34	62.0	0.0	0.0
	20년 초과	99	5.1	29.3	59.6	3.0	3.0

설문대상에 따라 기능숙련과 임금인상의 관계에 상이한 결과가 도출된 것은 교육훈련과 관련하여서도 시사점을 제공하는 것으로 판단된다. 그리고 반값사업처럼 유료소개소를 사업자로 선정하는 사업과 교육훈련을 연계할 수 있는 여지가 큰 것으로 판단할 수 있는 근거라고 할 수 있다.

공제회는 2012년 민간 교육훈련기관을 선정하여 건설근로자 교육훈련을 위탁 사업으로 운영하고 있다. 유료소개소 사업자는 근로자에 대한 상황과 기능수준에 대해서 정보를 갖고 있다. 유료소개업자들이 갖고 있는 정보는 훈련대상자를 선정하는데도 도움이 될 것으로 생각된다. 공제회 민간위탁 훈련기관과 반값사업소개소를 연계하는 체계를 구축하여 일자리가 확보되지 못하는 겨울철에 근로자에게 기능훈련을 제공하고 고용보험기금에서 훈련수당을 지급하는 방안이 필요하다. 훈련수당 지급에 필요한 재원은 고용보험기금을 활용할 수 있을 것으로 판단된다.



[그림 IV-4] 반값사업과 기능훈련 연계체계

나) 안전교육 연계

취업지원과 연계할 수 있는 대상은 안전교육이 대표적이다. 2012년 6월부터 건설근로자 안전교육 의무화가 단계적으로 시행되고 있다. 반값사업의 파트너

인 유료소개소는 일급을 지급하기 때문에 현장에서 일이 끝난 이후에도 소개업소에 방문하게 된다. 이런 기회를 활용하여 안전교육을 할 수 있는 프로그램을 개발하고, 일정한 교육장 기준을 갖춘 반값사업자에게 위탁하는 방식을 한국산업안전보건공단과 협의할 필요가 있다. 또한 현장에서 작업이 진행되지 않는 기후조건에 안전교육을 이수하도록 유도할 수 있는 수단으로서도 유료소개업소가 효과적일 수 있으며, 당일 취업이 이루어지지 못한 근로자에 대해서도 안전교육이 이루어질 수 있다.

앞서 제시한 것처럼 일정한 교육장소와 여건을 구비하고 취업지원이 일정 인원을 초과하는 사업자에 대해서는 안전교육을 위탁받아 운영할 수 있도록 제도화하는 것이 필요하다. 이러한 제도화는 안전교육 이수를 확대하는데도 긍정적인 수단이 될 수 있다. 즉 반값사업을 통하여 많은 건설근로자가 모이는 중개업소에서 안전교육이 이루어지면 효율적으로 운영될 수 있을 것으로 기대된다.

유료소개소의 규모와 관련하여서는 상용근로자를 고용하고 있는 유료소개소는 2009년 기준으로 63.6%인 것으로 나타나고 있으나, 건설근로자를 주요 대상으로 하는 유료소개소는 상황이 더 열악할 가능성이 크다. 왜냐하면 건설근로자 직업소개 특성상 취업자가 결정되는 새벽시간이 지나면 사무실 기능이 필요하지 않기 때문이다. 이런 상황이므로 소개업자도 건설근로자로서 현장에서 노동을 제공하는 사례도 많은 것으로 알려지고 있다.

건설근로자를 주대상으로 하는 유료소개소가 상대적으로 열악한 상황임을 감안하면 취업지원과 안전교육훈련을 연계하는 프로그램에 포함될 수 있는 유료소개업자는 제한적일 것으로 판단된다. 따라서 요건을 충족하는 유료사업자에게는 혜택이 될 수 있다.

이러한 연계사업이 활성화되기 위해서는 현행 제도의 개선이 이루어져야 한다. 현행 제도에서는 안전교육에 따른 비용부담을 건설업자에게 부과하고 있으나, 현실적으로는 근로자들이 자비부담으로 안전교육을 이수하는 사례가 많은 것으로 파악되고 있는 상황이다. 따라서 안전교육에 따른 비용을 안전관리비

등으로 부담하게 하는 제도개선이 필요하다.

<표 IV-18> 고용서비스기관 근로형태별 종사자수(2009년 기준)

(단위: 명, %)

구분			전체	사업체 형태	
				민간부문	공공부문
전체		빈도	32,446	27,619	4,827
		사업체 형태 중 비율	100.0	100.0	100.0
임금 근로자	소계	빈도	24,877	20,262	4,615
		사업체 형태 중 비율	76.7	73.4	95.6
	상용근로자	빈도	21,118	17,565	3,553
		사업체 형태 중 비율	65.1	63.6	73.6
사업주	임시근로자	빈도	3,759	2,697	1,062
		사업체 형태 중 비율	11.6	9.8	22.0
	소계	빈도	7,569	7,357	212
		사업체 형태 중 비율	23.3	26.6	4.4
	종업원 있는 고용주	빈도	4,076	3,864	212
		사업체 형태 중 비율	12.6	14.0	4.4
	종업원 없는 자영자	빈도	3,493	3,493	0
		사업체 형태 중 비율	12.6	0.0	10.8

주: 자료는 2009년 산업·직업별고용구조조사(OES) 결과임.

자료: 고혜원(2011), 민간 고용서비스 인력 실태 및 역량 강화 방안, 한국직업능력개발원, p.41에서 인용.

(4) 인센티브제도 개선

가) 목표인원 기준으로 변경

현재 운영되고 있는 반값사업의 지원금액과 인센티브제도에 관한 불만이 제기되고 있다. 목표인원 2,500명에 대한 지원금액 1,000만원과 추가되는 인원에 대한 인센티브에 상한금액이 정해져있어 더 많은 건설근로자 취업지원을 시도하지 못한다는 주장이 있다. 이런 주장은 합리적이지 못한 것으로 판단되나, 제기되는 불만을 검토하고 개선방안을 모색할 필요는 있을 것으로 판단된다.

현행 방식은 목표인원을 달성하고 $\pm 10\%$ 까지는 기본 지원금액만을 지원하는 것으로 되어 있다. 이 기준은 처음 시범사업이 운영되고, 시범사업자가 기존 소

개업소를 운영하던 곳이 아닌 지역에서 시범사업을 진행하기 때문에 설정된 것으로 이해할 수 있다. 따라서 2013년부터는 목표인원 2,500명을 기준으로 10% 이내의 초과 취업에도 인센티브를 제공하는 방향으로 개정하면 된다.

나) 인센티브 상한금액 증액

다음으로는 현행과 같이 $\pm 10\%$ 에 대해서는 기준금액만을 지원하고 인센티브 지급의 상한금액을 증액하는 방안을 검토할 수 있다. 예산상의 제약 등으로 인센티브 증액에 어려움이 있을 것으로 예상되나, 현재의 500만원에서 상향하여 인센티브를 운영하는 것이 필요하며, 사업자의 취업촉진을 유인할 수 있을 것으로 판단된다. 현재보다 인센티브 금액이 2배 증액되더라도 현행 방식과 같이 운영되면 12개월 동안 추가로 소요되는 최대 금액은 현재보다 6,000만원이다. 건설생산 특성으로 인하여 매월 인센티브 상한을 달성하기는 어려우므로 인센티브 금액 증액에 따른 예산소요는 크지 않을 것으로 예상된다.

인센티브 상한금액 증액과 연계하여서는 인건비를 축소하는 방안도 고려할 수 있다. 현재 반값사업 운영인력은 3명이며 600만원이 지원된다. 인건비가 가변비용의 성격을 갖고 있으나, 건설근로자 취업지원 인력은 특정한 시간대에만 근무하는 인력운영의 특성을 갖고 있다. 따라서 목표인원에 미달되거나 초과하더라도 운영인력의 업무가중은 크지 않을 것으로 판단되므로 현재의 3명에서 2명으로 축소하고, 인센티브 상한금액을 증액하는 방향으로 개정하는 것을 검토해야 한다.

(5) 프로그램의 개선방안

가) 모니터링

반값사업의 개선의 가장 중요한 요건 가운데 하나는 부정수급의 유인을 차단하는 것이라고 할 수 있다.

프로그램 자체에 내재하는 문제점에 대한 개선방안은 기존 영업지역이 아닌

새로운 지역에서 반값사업을 하는 것을 제한할 필요가 있다. 또한 1개 이상의 중개업소를 운영하는 사업자가 반값사업에 참여하는 것은 별도의 모니터링 방안이 마련되어야 한다.

이러한 두 가지 문제를 개선할 수 있는 방안은 반값사업은 기존 영업지역에 하도록 하고, 반값사업 이외의 중개업소를 갖고 있는 경우에는 모든 지점을 반값사업장으로 유도할 수 있어야 한다. 그래야만 부정수급의 문제를 방지할 수 있다.

나) 사업홍보 및 참여유인

공제회 D/B에서 추출한 건설근로자를 대상으로 하여 302개의 응답을 얻은 설문조사에서 반값사업에 대하여 들어본 적이 있는지를 질문한 결과 약 15%만이 들어봤다는 응답을 했다. 대다수의 건설근로자는 반값사업에 대하여 알고 있지 못한 것으로 나타났다.

반값사업이 목적으로 하는 직접효과와 간접효과를 극대화하기 위해서는 많은 근로자들이 참여하는 것이 반드시 필요하다. 따라서 반값사업을 홍보할 수 있는 적극적인 수단이 마련될 필요성이 크다. 이러한 수단으로 휴대전화 문자메시지를 활용하는 것도 효과적일 수 있다. 대부분의 건설근로자들도 휴대전화를 보유하고 있을 것이기 때문이다.

반값사업이 직업소개비를 절반만 받는 사업이라는 점을 알려준 이후 반값사업에 참여할 의향이 있는지 질문한 결과 38.8%만이 참여하겠다는 의사를 표현하였다. 예상보다 참여의사가 높지 않은 응답이 나왔는데, 이러한 원인은 반값사업이 실효적이지 못해서가 아니라 유료소개소를 이용하는 근로자들이 보다 중요하게 고려하는 요소들이 있기 때문이라고 할 수 있다. 즉 체불 없는 임금 수취와 일자리 확보에 비해 직업소개비의 중요도를 낮게 인식하기 때문이다.

<표 IV-19> 반값사업 들어본 적 있는지(일반 건설근로자)

(단위: 건, %)

구분		사례수	있다	없다	계
전체		302	14.9	85.1	100.0
성별	남성	293	15.4	84.6	100.0
	여성	9	0.0	100.0	100.0
연령별	30대 이하	28	14.3	85.7	100.0
	40대	76	18.4	81.6	100.0
	50대	134	12.7	87.3	100.0
	60대 이상	59	15.3	84.7	100.0
	무응답	5	20.0	80.0	100.0
건설업 종사기간	5년 이하	53	20.8	79.2	100.0
	6 ~ 10년 이하	60	13.3	86.7	100.0
	11 ~ 15년 이하	40	2.5	97.5	100.0
	16 ~ 20년 이하	50	22.0	78.0	100.0
	20년 초과	99	14.1	85.9	100.0

<표 IV-20> 반값사업 참여의향(일반 건설근로자)

(단위: 건, %)

구분		사례수	매우 그렇다	그렇다	그저 그렇다	아니다	전혀 아니다	무응답	계
전체		302	9.3	27.5	13.6	30.5	18.5	0.7	100.0
성별	남성	293	9.6	27.6	13.7	30.7	17.7	0.7	100.0
	여성	9	0	22.2	11.1	22.2	44.4	0	100.0
연령별	30대 이하	28	10.7	17.9	10.7	46.4	14.3	0	100.0
	40대	76	5.3	32.9	13.2	32.9	15.8	0	100.0
	50대	134	11.2	28.4	11.9	26.9	20.1	1.5	100.0
	60대 이상	59	10.2	25.4	15.3	30.5	18.6	0	100.0
	무응답	5	0	0	60.0	0	40	0	100.0
건설업 종사 기간	5년 이하	53	15.1	32.1	17.0	20.8	13.2	1.9	100.0
	6~10년 이하	60	10.0	40.0	10.0	28.3	11.7	0	100.0
	11~15년 이하	40	12.5	20.0	15.0	37.5	12.5	2.5	100.0
	16~20년 이하	50	8.0	18.0	12.0	38	24	0	100.0
	20년 초과	99	5.1	25.3	14.1	30.3	25.3	0	100.0

(6) 공모형 유료소개사업자 제안형 취업지원사업

반값사업은 유료소개소를 사업파트너로 활용하기 때문에 유료소개소가 갖고 있는 문제점이 반값사업의 문제점으로 그대로 도출된다. 즉 근로자의 접근성이 제약되는 문제점이 반값사업의 문제점 가운데 하나라고 할 수 있다.

접근성 제약이라는 문제점을 개선하기 위해서는 반값사업장을 다수 개설하는 것이 가장 일반적인 방법이다. 반값사업장 확대는 참여자를 확대할 수 있는 방법이며, 이를 통해서 건설근로자에게 이동시간 제약을 완화시켜 취업지원을 확대할 수 있는 수단이 될 수 있다.

2012년 6월 기준으로 전국에 9천여 개가 넘는 유료소개소가 있으며, 건설근로자를 주요 대상으로 하는 유료소개소가 가장 많은 것으로 알려져 있다. 이처럼 많은 유료소개소가 산재해 있기 때문에 반값사업자 확보에는 어려움이 없을 것으로 판단된다. 공모형 중개사업자 제안 취업지원사업은 반값사업자 선정요건을 공제회에서 사전적으로 설정하는 것이 아니라 중개사업자에게 제안하도록 하는 것이 핵심적인 취지이다.

<표 IV-21> 유료와 무료 직업소개소 현황(2012년 6월 기준)

구분	국내		국외	
	무료소개소	유료소개소	무료소개소	유료소개소
2000	210	3,168	-	25
2001	346	3,969	-	24
2002	403	5,169	-	22
2003	403	5,322	-	20
2004	402	6,096	-	27
2005	419	6,379	2	49
2006	409	6,503	5	57
2007	514	6,848	3	71
2008	546	6,241	3	80
2009	665	7,115	11	88
2010	2,039	6,825	14	107
2011	2,840	6,870	14	128
2012.6	1,103	9,158	14	136

자료: 고용노동부 내부자료.

사업자가 자신이 운영하는 중개업소의 특성과 장점을 반영하여 반값을 적용할 수 있는 사업방식을 제안하고, 이를 심사하여 사업을 운영하는 방식이다. 지원금액은 사전에 약정한 취업지원 인원을 달성한 경우 건설근로자에 대한 모니터링을 거친 후 지급한다.

건설근로자 취업지원 제안형 프로젝트 공모사업(안)

- **착안점**
 - 효율성과 형평성을 조화할 수 있는 방안
 - 민간의 영업력과 취약계층에 해당하는 건설근로자의 취업지원에 관한 비용을 공제회가 부담한다는 취지
 - 공제회 입장에서는 논란의 소지를 줄이고, 결정권을 유료소개업자에게 이전함으로써 업소 간 경쟁을 유발할 수 있음
 - 현행 반값사업이 일정 규모 이상의 특정 업체만 대상으로 한다는 비판에서 벗어날 수 있음
 - 반값사업을 운영하는 소개소에 접근하기 어려운 대상을 크게 줄일 수 있음
- **대상: 유료소개소**
- **방법: 각 유료소개소의 장점(인맥, 영업력, 대불능력 등)을 활용하여 건설근로자 취업지원을 촉진할 수 있는 방안을 공모**
- **공모: 각 제안의 장점별로 다수의 업체를 선정**
- **지원방안: 건설근로자 취업지원 실적을 평가하여 연말에 금액 차등지원**
- **공모 시 평가기준: 세분화**
 - 소개소 시설 및 취업지원 인력 평가: 사무실 면적, 고정 인력의 유무 및 다소
 - 소개소 역량: 매출액, 전년도 취업지원 실적, 건설근로자 임금수준(소개소의 영업력)
 - 프로그램 평가: 취업, 교육훈련, 안전교육, 건설근로자 관리 프로그램 운영여부(이력카드 등 보유관리)
- **재원지원을 위한 평가기준**
 - 직업소개비 수준 또는 전년대비 직업소개비 수준
 - 전년 대비 취업증가 인원
 - 기타
- **기대효과**
 - 유료소개소 간 경쟁을 유발하여 건설근로자 취업 확대 및 건설근로자에 대한 취업 서비스 개선
 - 유료소개소를 통해서 건설현장에 송출되는 인력에 대한 자료 축적 가능, 이를 통하여 건설인력에 대한 체계적인 접근이 이루어질 수 있음

작수 쪽 빈면

제 V 장. 건설근로자 취업지원 발전방안

1. 건설근로자 취업지원 사업 현황

건설근로자를 대상으로 하는 취업지원사업은 공공부문을 중심으로 이루어지는 것을 의미한다. 이러한 사업은 일일취업센터, 고용안정센터, 고용노동부가 운영하는 민간위탁사업 등으로 구분할 수 있다.

일일취업센터는 1997년 외환위기 이후 구조조정으로 인한 대량 실업의 위기를 극복하기 위한 목적에서 도입되었으나, 이후 취업지원 성과가 크게 감소하였다. 현재는 대구, 울산, 대전 등 3개소가 운영되고 있으며, 현재 운영되고 있는 일일취업센터에서도 건설근로자는 취업지원이 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정인 것으로 판단된다.

고용노동부가 운영하는 고용안정센터는 많은 숫자가 운영되고 있으며, 취업지원의 성과를 거두고 있다. 뿐만 아니라 실업자에 대한 각종 지원이 이루어지는 경로로 활용되고 있기도 하다. 이러한 측면에서 다양한 활동을 하고 있으나, 건설근로자와 같은 특수한 취업지원은 효과적인 취업지원을 기대하기 어려운 실정이다. 다양한 업무에 따른 인력의 부족과 업무의 과다 등으로 건설근로자에 특화된 취업지원은 기대하기 어려우며, 건설근로자의 취업지원이 이루어지는 시간적인 특성을 감안하더라도 어려움이 많은 실정이다.

건설근로자는 취업 및 소득기준으로도 취약계층에 해당하기 때문에 취업지원의 필요성이 큰 근로자이며, 이에 대응하여 공공부문에서는 취업지원사업을 지속하고 있다. 그러나 일용근로자에 대한 취업지원이라는 특성으로 인하여 기대만큼의 성과를 거두기는 현실적으로 어렵다.

이러한 상황을 감안하여 민간의 취업지원 역량을 활용하기 위한 수단으로 민간 위탁사업을 시행하고 있다. 2012년의 경우 약 20여개 단체를 위탁사업자로 선정하여 운영비용을 지원하는 방식으로 건설근로자에 대한 취업지원을 수행하

고 있다.

고용노동부가 시행하는 민간위탁사업은 국가가 취업지원을 한다는 의미에서 사업의 성과와 무관하게 사업의 지속이 필요하다고 할 수 있다. 그러나 건설근로자 취업지원의 형평성 또는 접근성이라는 점에서 미흡한 점이 있는 것으로 판단된다. 이러한 원인은 위탁사업 운영기관의 성격에서 비롯되는 것으로 판단된다.

건설근로자에 대한 취업지원은 형평성 또는 당위성과 효율성이라는 측면에서 상충관계가 있는 것으로 생각된다. 헌법에서도 보장하고 있는 것처럼 국가는 근로의 증진의무가 있다. 이에 근거하여 모든 근로자에 대한 취업지원과 근로증진에 노력하여야 한다. 그러나 지금까지 건설근로자 취업지원의 경험 및 성과 등을 고려할 때 공공부문이 직접 운영하는 취업지원은 효율적이지 못한 것으로 판단된다.

이러한 측면에서 고용노동부가 시행하는 민간위탁사업은 적극적인 개선방향이라고 할 수 있다. 즉 고용노동부가 간접적으로 지원하고 민간의 역량을 활용하자는 취지는 긍정적이라고 할 수 있다.

이러한 측면에서 공제회의 반값사업도 유사한 판단이 가능하다고 할 수 있다. 현실적으로 건설근로자들이 많이 이용하는 중개기관을 대상으로 근로자에게 실질적인 도움이 될 수 있는 수단을 모색하는 과정에서 반값사업이 설계되었다고 할 수 있다.

2. 건설근로자 취업지원 사업 검토사항

1) 취업지원 유형 검토

건설근로자는 취업과 소득기준에서 취약계층 또는 취약계층과 유사한 소득수준이 대부분인 것으로 나타나고 있다. 이런 점에서 다른 산업의 근로자에 비해 더욱 강화된 취업지원이 필요하다는 주장을 제시하였다.

건설근로자를 대상으로 하는 취업지원은 현재도 시행되고 있고, 과거에도 다양한 시도가 이루어졌다. 그러나 현재까지 건설근로자 취업지원에 관해서는 만족할만한 방법이 시도되지 못하고 있다.

취업지원은 공공부문과 민간부문에서 모두 이루어지고 있다. 그런데 양자는 경쟁적인 관계는 아니라고 할 수 있다. 공공부문 취업지원이 갖고 있는 장점과 민간부문의 장점이 서로 다르기 때문이다. 따라서 건설근로자 취업지원이 어떤 유형으로 이루어지는 것이 실효적인가에 대한 검토가 있어야 한다. 이런 판단의 필요성은 과거 공공부문이 시도했던 건설근로자 취업지원의 성과가 크지 않았다는 판단에서 기인한다.⁴⁰⁾

따라서 취업지원을 공공부문이 직접 수행하는 방식보다 민간부문을 재정적으로 지원하는 간접적인 방식을 검토하는 것이 효과가 있을 것으로 판단된다. 유료소개소 등의 민간부문은 건설근로자 취업지원이 수입과 직결되는 구조이며, 근로자들이 가장 중요하게 생각하는 체불위험 없는 임금지급을 충족할 수 있는 역할을 할 수 있다.

2) 임금대납

(1) 근로자의 선호

건설근로자를 대상으로 취업지원을 모색하는 과정에서 반드시 검토해야 할 과제로서 임금대납⁴¹⁾의 문제가 있다. 유료소개소를 이용하여 건설현장에 취업하는 경우 직업안정법에서는 구인자가 직업소개비를 부담하는 것으로 규정하고 있으나, 근로자들은 직업소개비는 근로자가 납부하는 것으로 인식하고 있다. 이

40) 그렇다고 해서 공공부문이 건설근로자 취업지원을 포기해야 한다는 의미는 결코 아니다. 취업지원은 취업인원으로 도출되는 성과만으로 판단하기 어려운 다른 요소들이 있기 때문이다.

41) 근로기준법상 임금은 사용자가 근로자에게 직접지불토록 정함이 있으나 대법원 판례는 임금채권의 양도를 인정하고 있다. 다만, 근로자에게는 임금청구권이 여전히 존재한다고 보고 있다. 따라서 직업소개 사업자가 임금상당액을 미리 지급해 주는 것은 사용자가 지불해야 할 임금을 미리 대신 지불해 준다는 의미의 대불이라는 개념이 아니고 임금채권(사인지)을 담보로 금전적 유통을 해주는 것으로 보는 것이 타당할 것이다.

로 인하여 같은 현장에서 동일한 노동을 하더라도 유료소개소 이용여부에 따라 근로자 간 일급에 차이가 발생하게 된다.

직업소개비를 부담하면서도 유료소개소를 통해 건설현장에 취업하면 임금이 낮아지게 된다. 그럼에도 불구하고 유료소개소를 이용하는 이유는 임금체불 없이 당일 임금을 받을 수 있기 때문이다.

임금지급과 수취는 고용관계를 체결한 건설업자와 근로자 간에 발생하는 채권채무관계이므로 제3자가 개입할 여지가 없다. 그러나 현실에서 건설근로자는 지급대상이 누구인지와 무관하게 당일 노동의 대가를 받는 것을 선호한다. 그리고 직업소개비에는 임금대납의 대가도 포함되어 있다고 할 수 있다.

<표 V-1>에 제시되어 있는 것처럼 유료소개소 이용의 가장 중요한 목적은 당일 노동의 대가를 받을 수 있다는 것이다. 이러한 결과는 일반근로자를 대상으로 한 설문조사에서도 동일하게 나타났다.⁴²⁾ 즉 유료소개소 이용의 가장 중요한 목적은 일급을 받을 수 있다는 것이다. 이처럼 임금대납은 건설근로자 취업지원을 검토하는 과정에서 반드시 논의되어야 할 사항이라고 할 수 있다.

건설근로자의 필요를 충족하는 수단이 임금대납이라고 불리는 방식이다. 원칙적으로 임금은 사용자와 고용자 간에서 발생하는 관계이기 때문에 제3자가 개입할 여지가 없다. 그러나 현실에서는 유료소개소에서 건설근로자에게 지불하는 금전을 대부분 임금이라고 인식하고 있다.

당일 노동의 대가를 당일에 지급 받을 수 있다는 것은 건설근로자에게는 매우 중요한 일이다. 유료소개소를 이용하는 가장 큰 이유가 당일에 임금을 받을 수 있기 때문이라는 설문조사 결과를 통해서도 확인할 수 있다.

42) 유료소개소를 이용한다고 응답한 63명 중 12명만 응답하여 응답자수가 적어 설문결과로서 활용하기 어려운 점이 있으나, 33%가 당일에 임금을 지급받을 수 있기 때문이라는 응답을 하였다.

<표 V-1> 유료소개소를 이용하는 가장 중요한 이유(반값참여 근로자, 중복응답)

구분	사례수	일당을 받을 수 있음	소개소로 인해 일을 나갈 수 있음	건설 현장에 가는 다른 방법 모름	지인 소개	쉬운 일 받을 수 있음	집에서 오기 편함	무료 소개소 등을 알지 못하거나 이용불가	적절한 임금제공	기타	계
전체	(176)	40.3	24.4	8.0	10.8	0.6	3.4	2.3	8.5	1.7	100.0
■ 연령별											
35세 미만	(13)	46.2	46.2	7.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
35세이상 45세 미만	(41)	34.1	22.0	7.3	12.2	2.4	9.8	4.9	7.3	0.0	100.0
45세이상 50세 미만	(45)	51.1	20.0	4.4	11.1	0.0	2.2	0.0	11.1	0.0	100.0
50세이상 55세 미만	(39)	30.8	35.9	12.8	7.7	0.0	0.0	2.6	7.7	2.6	100.0
55세 이상	(36)	41.7	13.9	8.3	13.9	0.0	2.8	2.8	11.1	5.6	100.0
정보없음	(2)	50.0	0.0	0.0	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
■ 기능별											
청소, 자재정리 등 주변정리	(68)	33.8	39.7	10.3	5.9	1.5	2.9	2.9	2.9	0.0	100.0
기능공	(64)	48.4	6.3	4.7	17.2	0.0	6.3	1.6	12.5	3.1	100.0
조공	(28)	39.3	35.7	7.1	7.1	0.0	0.0	3.6	7.1	0.0	100.0
십장, 반장, 오야지	(5)	60.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	20.0	20.0	100.0
교통정리 등 신호수	(7)	28.6	28.6	14.3	14.3	0.0	0.0	0.0	14.3	0.0	100.0
정보없음	(4)	25.0	0.0	25.0	25.0	0.0	0.0	0.0	25.0	0.0	100.0

(2) 건설업자의 선호

임금대납은 유료소개소를 통하여 건설현장에 취업하는 근로자뿐만 아니라 건설업자도 선호하는 방식이라고 할 수 있다. [그림 V-1]을 통해서 알 수 있는 것처럼 건설업자는 다음과 같은 혜택을 얻을 수 있다. 먼저 생산요소의 측면에서 노동력을 안정적으로 확보할 수 있다. 그리고 구인과정에서 발생할 수 있는 거래비용을 절감할 수 있다.

건설업자는 유료소개소를 통하여 건설현장의 상황에 따라 변동되는 인력수요를 짧은 시간에 해결할 수 있다. 유료소개사업자가 건설업자의 인력업무에 관한 대리인(agent)역할을 하는 것으로 이해할 수 있다.

임금대납을 통해서 건설업자는 금전적인 이득도 기대할 수 있다. 공사대가를 받아서 근로자에게 지급해야하는 노무비(임금)를 유료소개업자가 사전에 대신 지급함에 따라 유료소개업자에게 지불되기까지 기간 동안의 이자수입을 기대할 수 있다.

(3) 유료소개사업자의 역할

유료소개사업자는 구인자와 구직자 간 중개자 역할을 하는 것을 업으로 하고 있으므로 다양한 장점을 갖고 있다. 무료소개소와 비교한 유료소개소의 장점과 단점은 <표 V-2>에 제시되어 있는 것과 같다. 여러 가지 장점 중 가장 중요한 점은 건설근로자의 패턴과 잘 맞는다는 점이다. 새벽부터 구직을 위해 출근하는 근로자를 지원할 수 있는 여건이 된다고 할 수 있다.

반면 단점으로는 직업소개비 부담이 있고, 저숙련 근로자 비중이 상대적으로 높은 것으로 판단되며, 기능습득 기회가 부족하여 숙련도 제고에 어려움이 있다는 것을 들 수 있다.

<표 V-2> 유료소개소와 무료소개소의 장·단점 비교

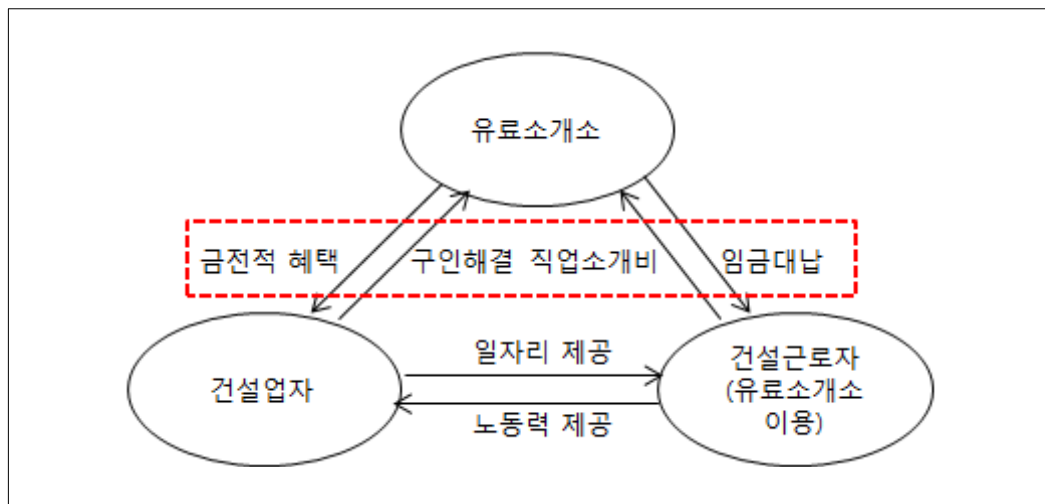
구분	유료소개소	무료소개소
장점	<ul style="list-style-type: none"> · 많은 일자리 확보라는 목적에서 근로자와 소개업자 일치 · 임금대불 기능 제공(근로자 선호) · 구인정보 수집 등에 적극적 · 근로자에 관하여 잘 알고 있음 · 구인자인 건설업자의 선호도 높음 · 현실적으로 건설근로자 취업지원에 가장 적합 	<ul style="list-style-type: none"> · 직업소개비 부담 없음 · 기능습득이 가능한 무료소개소 있음 · 상대적으로 근로자 권리보호에 유리
단점	<ul style="list-style-type: none"> · 직업소개비 부담 있음 · 숙련도 제고 기회 부족 · 저숙련 근로자로 고착 가능성 있음 	<ul style="list-style-type: none"> · 구인정보 수집에 소극적 · 당일 임금지급 안됨 · 건설근로자 구직을 중개하지 못하는 무료소개소도 많음 · 구인자인 건설업자 선호도 낮음

임금대납을 통해서 유료소개업자가 얻을 수 있는 혜택은 취업중개에 따른 직업소개비 수취인데, 유료소개사업자의 가장 본질적인 영업이익이라고 할 수 있다. 이를 바탕으로 사업을 유지할 수 있는 소득을 확보할 수 있고, 임금대납을 매개로 건설업자 및 건설근로자와 안정적·장기적 관계를 유지할 수 있어 사업수행에 따르는 위험을 감소시킬 수 있다.

[그림 V-1]에서 제시하고 있는 것처럼 임금대납 과정에서 유료소개업자의 역할은 노동력 관점과 금전적 관점에서 파악할 수 있다. 먼저 노동력 관점에서 유료소개사업자의 역할은 건설근로자에게 취업기회를 제공하므로 노동의 공급을 매개하는 역할을 한다. 반면 건설업자에게는 건설업자가 요구하는 노동력을 공급하는 매개 역할을 한다.

금전적인 측면에서 파악하면 유료소개사업자의 역할은 더욱 다양하다고 할 수 있다. 자신의 자본으로 건설근로자에게 임금채권을 담보로 자금을 융통해주는 역할을 한다. 이 경우 직업소개비는 자금융통에 대한 대가로 파악할 수 있

다. 자금유통에 대한 대가는 보유하고 있는 자본의 기회비용으로서 이자수입 등을 기대할 수 있는 기회를 포기한 것으로 이해할 수 있고, 다른 측면에서는 건설업자의 위험부담을 감수하는 위험 프리미엄이라고 판단할 수도 있다. 유료소개업자와 건설업자의 관계에서도 근로자에게 간접적인 자금대부를 시행하는 것도 같은 역할이다. 즉 건설업자가 고용한 근로자에게 지급해야 할 비용(임금)을 지급할 수 있는 금전적 지원을 한 것이라고 할 수 있고, 대부와 유사한 것으로 이해할 수 있다.



[그림 V-1] 임금대납 과정에서 유료소개소 역할

주: 현실에서 이루어지고 있는 상황을 도식화 한 것이며, 법적으로는 유료소개소의 직업소개비는 구인자인 건설업자가 부담하고, 유료소개소가 건설근로자에게 유통해 주는 자금도 임금이라고 할 수 없는데, 원칙적으로 임금은 고용관계 체결자 간에만 발생하는 관계이기 때문임

(4) 유료소개소 이용 근로자의 임금 감소액

<표 V-3>은 공제회 D/B에서 추출한 근로자를 대상으로 한 설문조사 결과 302개의 응답을 얻었는데, 응답자 중 유료소개소를 이용한 근로자는 63명이었다. 이 설문에 응답한 근로자들은 일급 평균이 12.34만원이었다. 현행 법령에서

건설근로자 직업소개비는 10% 이하로 규정하고 있는데, 직업소개비도 1만원에서 1.5만원 사이가 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타난다.

<표 V-3> 최근 이용한 유료소개소 직업소개비(일반 건설근로자)

구분		사례수	1만원 미만	1~1.5만원 미만	1.5~2만원 미만	계
전체		63	39.7	52.4	7.9	100.0
성별	남성	63	39.7	52.4	7.9	100.0
연령별	30대 이하	5	20	80.0	0	100.0
	40대	19	57.9	36.8	5.3	100.0
	50대	23	34.8	56.5	8.7	100.0
	60대 이상	14	28.6	57.1	14.3	100.0
	무응답	2	50.0	50.0	0.0	100.0
현장	건설현장	45	42.2	48.9	8.9	100.0
	토목현장	9	33.3	66.7	0.0	100.0
	플랜트 현장	5	20.0	80.0	0.0	100.0
	기타	4	50.0	25.0	25.0	100.0
건설업 종사 기간	5년 이하	18	66.7	33.3	0.0	100.0
	6~10년 이하	16	31.3	68.8	0.0	100.0
	11~15년 이하	7	14.3	85.7	0.0	100.0
	16~20년 이하	10	10.0	70.0	20.0	100.0
	20년 초과	12	50.0	25.0	25.0	100.0

직업소개비는 구인자가 부담하도록 규정하고 있으나, 현실에서는 건설근로자가 부담하는 사례가 일반적이라는 점을 감안했기 때문이다. 이러한 결과는 <표 V-4>에서 제시한 반값사업 참여자를 대상으로 한 설문조사의 결과도 유사하게 도출되고 있다. 반값사업 참여자가 반값사업장이 아닌 다른 유료소개소를 이용한 경우 직업소개비는 1만원 이상이 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

이러한 설문조사 결과를 감안할 때 유료소개소를 통해 건설현장에 취업하는 근로자는 유료소개소를 이용하지 않는 근로자에 비해 직업소개비만큼 소득이

낮은 것으로 판단된다. 직업소개비 부담에 따라 동일한 임금을 받을 수 있는 근로자 중에서 유료소개소를 이용하는 근로자는 약 1만원을 상회하는 금액만큼 소득이 감소하는 것으로 나타났다. 이러한 감소액 규모를 한 달 21일 근로를 가정하는 경우 약 21만원의 소득이 감소되는 것이라고 할 수 있다.

<표 V-4> 다른 유료소개소 직업소개비(반값참여 근로자)

구분	사례수	5천원 미만	5~8천원 미만	8천원~1만 원 미만	1만원 이상	계
전체	(151)	14.6	13.9	29.1	42.4	100.0
■ 연령별						
35세 미만	(11)	9.1	0.0	63.6	27.3	100.0
35세이상 45세 미만	(32)	9.4	6.3	34.4	50.0	100.0
45세이상 50세 미만	(41)	9.8	14.6	29.3	46.3	100.0
50세이상 55세 미만	(32)	28.1	18.8	21.9	31.3	100.0
55세 이상	(33)	15.2	21.2	21.2	42.4	100.0
정보없음	(2)	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0
■ 기능별						
청소, 자재정리 등 주변정리	(58)	31.0	6.9	50.0	12.1	100.0
기능공	(56)	5.4	12.5	7.1	75.0	100.0
조공	(21)	4.8	19.0	33.3	42.9	100.0
십장, 반장, 오야지	(4)	0.0	25.0	25.0	50.0	100.0
교통정리 등 신호수	(7)	0.0	28.6	28.6	42.9	100.0
정보없음	(5)	0.0	60.0	20.0	20.0	100.0

(5) 임금체불 실태와 임금대납의 관계

건설근로자들은 열악한 노동환경에서 노동을 제공하고 있고, 재해위험이 산재한 현상이 일터라는 점을 감안하면 임금체불의 문제는 적극적인 대응 필요성이 크다. 건설근로자들은 임금체불이 발생하는 경우 해결할 수 있는 수단이 부족하고, 시간적인 여유도 없는 것이 일반적이다.

<표 V-5> 최근 건설업 체불현황 추이

(단위: 개소, 명, 억원)

구분	2008년	2009년	2010년
사업장수	8,652	8,601	8,168
근로자수	29,472	34,959	33,372
체불금액	1,330	1,555	1,464

<표 V-5>에 제시되어 있는 것처럼 건설업 체불은 감소하지 않고 있다. 고용노동부 자료에 의하면 2008년 이후 임금을 받지 못한 근로자는 증가하는 추세이며, 체불금액의 규모도 증가한 것으로 나타나고 있다. 건설업에서 발생하는 체불은 매우 높은 비중이라고 할 수 있는데, 2011년 6월 기준으로 건설업의 임금체불 근로자 전체 산업의 임금체불 근로자와 체불금액에서 차지하는 비중은 각각 13.7%와 16.4%인 것으로 나타났다. 이러한 규모는 2012년 7월 기준으로 전체 산업 취업자에서 건설업 취업자의 비중이 7.1%라는 점을 감안하면 건설업에서 임금체불이 많이 발생하고 있음을 알 수 있다.

이러한 사정을 고려하여 정책당국은 건설근로자의 임금체불을 방지하기 위한 목적에서 노무비 구분관리 및 지급확인제도를 도입하여 시행중에 있고, 공공공사에서 임금체불이 2개월 이상인 경우 활용될 임금지급보증제도도 도입될 전망이다. 이러한 제도들은 공공공사에 적용되고 있으나, 향후에는 민간공사에도 영향을 미치게 될 것으로 예상된다. 또한 이러한 제도가 아니라도 대형 민간공사 현장에서는 선행하여 유사한 방식이 적용되고 있는 것으로 알려지고 있다. 이는 하도급자가 임금체불을 하는 경우 원도급자도 민원 등이 발생할 우려가 있기 때문이며, 이를 방지하기 위한 차원에서 임금체불 방지를 위한 노력을 하고 있다.

이런 제도들이 활성화되어 임금체불의 위험성이 현저하게 감소하는 경우 임금대납이 사라질 것인지에 대해서는 의문이 있다. 건설업은 다른 산업에 비해 산업의 위험(risk)이 높은 것으로 인식되고 있다. 건설업체가 공사진행 중 부도

· 파산의 가능성이 상대적으로 높다고 할 수 있고, 이로 인하여 발생하는 임금 체불은 제도로써 해결할 수 있는 문제는 아니라고 할 수 있다. <표 V-6>은 노무비 구분관리 및 지급확인제도가 시행된 2012년 공공공사의 임금체불 현황이다. 체불원인의 대부분은 건설업체의 법정관리 등으로 나타나고 있다.

근로자 입장에서는 당일 임금을 받을 수 있는 상황을 여전히 선호하게 될 것이다. 임금대납을 통한 당일 임금지급은 건설근로자의 생활패턴과도 밀접한 관련성이 있다고 할 수 있다. 결론적으로 임금체불 방지를 위한 제도가 임금대납을 근절할 수 있을 정도로 효과를 거두기는 어려울 것으로 판단된다. 이러한 상황을 감안할 때 건설근로자에 대한 취업지원 방안을 검토하는 과정에서 임금대납의 문제⁴³⁾가 고려되어야 할 것으로 판단된다.

<표 V-6> 공공공사 체불현황(2010년 9월 기준)

기관명	위반업체	체불금액 (체불인원)	미지급 발생시점	현재 상황	체불원인
-	-	5,000만원 (40명)	2월	해결	하도급사 기성통장 압류
-	-	800만원 (18명)	4월	해결	하도급사 자금난
-	-	200만원 (2명)	4월	해결	원도급사 법정관리
-	-	700만원 (10명)	5월	일부해결 (5.5)	하도급사 법정관리
-	-	2,400만원 (11명)	6월	해결	원도급사 기업회생 절차
-	-	5,200만원 (28명)	6월	미해결	원도급사 법정관리로 하도급사에 대금 미지급

43) 임금 대납에 대해 직업안정법이나 근로기준법상 위법성 판단 사례는 없으나 여전히 적법성 논란이 있는 부분이다. 민법상 채권은 완전한 양도가 가능하나 근로기준법상 임금채권은 채권은 양도가 가능하나 임금청구권이 여전히 근로자에게 있다는 것으로 이는 완전한 의미에서 대불(임금을 대신하여 지불하였다)이 성립되었다고 보고 있지 않기 때문이다. 따라서 근로기준법상 임금직접지불 관련 규정의 개정이나 건설근로자에 대한 예외 조문이 마련되기 전까지는 제도화 방안은 사실상 없다고 볼 수 있다.

3. 건설근로자 취업지원 발전방안

건설근로자에 대한 발전적인 취업지원방안을 모색하는 기본적인 관점은 근로자의 복지증진에 맞추어야 할 것으로 생각된다. 건설근로자의 복지증진에 가장 중요한 요소는 취업의 확대와 실업기간을 최소화하는 것이라고 할 수 있다. 이를 통하여 소득향상과 소득안정을 높이는 것이 가장 근본적인 복지증진이기 때문이다.

근로일수를 최대한 확보하는 것이 필요하며, 이러한 측면에서 취업지원제도 운영이 모색되어야 한다.

<표 V-7> 일당/월급의 사용용도(반값 참여근로자)

(단위: 건, %)							
구분	사례수	생활비	거주 비용	자녀 교육비	유흥비	취미, 오락비용	계
전체	(188)	78.7	9.0	8.0	2.1	2.1	100.0
■ 연령별							
35세 미만	(14)	71.4	28.6	0.0	0.0	0.0	100.0
35세이상 45세 미만	(42)	78.6	9.5	7.1	2.4	2.4	100.0
45세이상 50세 미만	(50)	82.0	6.0	6.0	4.0	2.0	100.0
50세이상 55세 미만	(41)	85.4	4.9	4.9	0.0	4.9	100.0
55세 이상	(39)	69.2	10.3	17.9	2.6	0.0	100.0
정보없음	(2)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
■ 기능별							
청소, 자재정리 등 주변정리	(68)	88.2	7.4	4.4	0.0	0.0	100.0
기능공	(69)	76.8	7.2	10.1	2.9	2.9	100.0
조공	(31)	71.0	16.1	3.2	6.5	3.2	100.0
십장, 반장, 오야지	(7)	71.4	0.0	14.3	0.0	14.3	100.0
교통정리 등 신호수	(8)	62.5	25.0	12.5	0.0	0.0	100.0
정보없음	(5)	60.0	0.0	40.0	0.0	0.0	100.0

반값사업 참여근로자를 대상으로 한 설문조사 결과에 나타나는 것처럼 건설

근로자는 소득의 대부분을 가장 기본적인 생활비에 충당되는 것으로 확인된다. 즉 취업이 원활하게 이루어지지 못하면 기본적인 복지마저 위협 받을 수 있을 것으로 판단된다. 이런 현황을 감안하더라도 건설근로자 취업지원의 문제를 건설근로자 복지증진의 방향에서 접근하는 것이 타당한 것으로 판단된다.

선행연구에서 제시된 바우처(voucher)제도와 프랜차이즈화 방안, 그리고 제한형 사업자 공모방식 등은 입지의 한계로 인하여 발생하는 문제를 완화하기 위하여 반값사업자를 확충하는 방식이다.

공제회가 직접 취업지원을 수행하는 방식은 유료소개사업자가 매개되지 않고 공제회 업무영역 확대와도 조화될 수 있는 방안과 유료소개사업자를 활용하는 방안 모두 가능할 것으로 판단된다. 이러한 접근도 유료소개소까지 출근하는 시간의 제약을 완화하는 성격이다.

1) 선행연구에서 제안된 건설근로자 취업지원 방안

민간고용서비스기관 활성화 방안을 제안한 선행연구에서는 바우처제도와 유료소개소 프랜차이즈화 방안을 제시한 연구가 있다.

이들 방식은 건설근로자 취업지원은 유료소개소의 비중이 크다는 점을 감안할 때 검토의 필요성이 있으며, 반값사업과도 유사한 성격의 취업지원방안이라고 할 수 있기 때문에 검토할 필요가 있다.

선행연구에서 제안된 내용은 이 연구에서와 같은 형식을 유지하고 있다. 즉 민간이 사업을 운영하는 주체가 되고, 공공이 재정지원 등 간접적인 지원을 하는 방식이라고 할 수 있다. 이러한 추세는 민간고용서비스기관 활성화라는 추세와 부합하는 방향이며, 기존 공공부문이 주도적으로 운영한 건설근로자 취업지원사업의 실효성이 높지 않다는 점을 감안하면 현실적인 지원형식이라고 판단된다.

바우처제도와 민간고용서비스기관 프랜차이즈화를 검토하는 과정에서 유료소개소를 활용함에 따라 발생하게 되는 이동시간 제약 등의 문제를 해결할 수 있

는 발전적인 취업지원 방안이 모색될 수 있을 것으로 판단된다. 이들 방식은 민간부문과 공공부문이 각자의 역할을 정립하여 취업지원이 이루어질 수 있다는 점에서 검토가 이루어졌다.

(1) 바우처(voucher)제도

가) 의의 및 운영방식

바우처제도는 바우처를 발급받아 소지하고 있는 근로자가 유료소개소를 통하여 취업하는 경우 지원금액을 유료소개소에 일정 금액을 지원하는 제도라고 할 수 있다. 바우처제도는 2002년 4월 독일에서 고용서비스를 민간기관에 위탁하기 위한 수단으로 도입되었다. 국내에서는 2010년 개인훈련계좌 형태로 도입이 이루어졌다.

바우처제도의 가장 큰 장점은 근로자가 유료소개소를 자유롭게 선택할 수 있기 때문에 근로자의 선호가 잘 반영될 수 있는 제도라고 할 수 있다. 그리고 바우처를 발급받은 근로자를 대상으로 유료소개소가 경쟁을 하는 상황이 발생할 수 있기 때문에 근로자의 권익이 강화될 수 있는 여지가 많다.

이처럼 바우처제도는 한정된 유료소개소를 사업자로 선정함으로써 발생하는 많은 문제점을 개선할 수 있는 수단이 될 수 있을 것으로 판단된다.

나) 문제점

바우처제도가 시행되고 있는 독일에서도 발생하는 문제라고 할 수 있는데, 바우처는 부정수급의 문제를 해소할 수 있는 방법을 찾는 것이 어렵다. 바우처를 발급받은 근로자와 유료소개소는 부정수급의 유인이 충분하게 있다. 그럼에도 이를 모니터링 할 수 있는 수단이 미비하다는 것이 바우처제도의 문제점으로 지적된다.

바우처제도는 현재 검토되고 있는 대안들에 비해서 막대한 비용이 소요될 것으로 판단된다. 이에 더해 부정수급 모니터링의 어려움도 크다. 이러한 점을 감

안할 때 투입된 재원의 효율성이 가장 큰 문제가 될 것으로 판단된다.

특정한 사업자를 지정하는데서 비롯되는 형평성 시비와 공정성 등의 문제를 해결할 수 있으나, 비용 효율성을 제고할 수 있는 실효적인 대안이 마련되지 못하고 있는 것이 문제점이라고 할 수 있다.

다) 건설근로자 취업지원 방안의 시사점

바우처제도를 활용하면 반값사업에 제기될 수 있는 근로자 간 형평성 및 유료소개업자 간 형평성의 문제를 개선할 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 앞서 제기된 것처럼 막대한 비용과 예산이 제대로 사용되고 있는지에 대한 평가의 문제가 쉽지 않다. 독일에서도 발행된 바우처 대비 실제 성과는 매우 미미한 상황인 것으로 알려지고 있다.

국내에서 바우처제도의 시사점을 활용하여 건설근로자 취업지원에 활용하는 방안은 유료소개사업자 중 바우처제도에 참여할 수 있는 대상을 선정한 후 운영하는 방법을 검토할 수 있다. 즉 노동부가 운영하는 고용지원센터를 방문하여 바우처를 수령하게 한 후 유료소개소 중 우수사업장 인증을 받은 업체를 대상으로 시행하는 방법을 현실적으로 검토할 수 있다.

이러한 접근방법은 접근성에 따른 불만을 해소할 수 있고, 유료소개업자의 불만도 일정부분 해소할 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 유료소개소 중 우수사업장으로 인증받은 업체가 많지 않은 상황이라는 점을 감안하면 근로자와 유료소개업자의 불만을 해소하기에는 부족한 것으로 판단된다.

(2) 유료소개소 프랜차이즈화 방안

가) 의의 및 운영방식

프랜차이즈화 방안은 국내 유료소개소가 영세하고 취약하여 활성화되지 못하고 있는 상황인데, 고용촉진을 위해서는 유료소개소의 역할을 정립하여야 할 필요성이 제기되고 있는 과정에서 논의가 이루어졌다.

프랜차이즈 방식은 소규모 기업이 네트워크를 형성하는 것이 핵심이라고 할 수 있다. 네트워크를 통하여 소규모 기업으로서 갖는 한계를 완화하는 수단이 될 수 있는데, 상호 서비스를 표준화를 통하여 서비스의 질을 개선할 수 있다. 또한 자율 규제장치를 통해 시장을 투명하게 할 수 있다는 장점이 있다.

이와 같은 측면에서 많은 프랜차이즈가 만들어져 있고, 확대되고 있는 추세라고 할 수 있다. 특히 서비스 분야에서 광범위하게 확산되고 있는 기업 간 조직의 한 형태라고 할 수 있다. 선진국에서는 고용서비스 분야 프랜차이즈 사업이 다양하게 운영되고 있으나, 아직까지 국내에서는 일부 서비스나 품목에 제한적으로 적용되고 있다.

대부분의 유료소개소는 건설근로자, 파출, 간병인 등의 임시·일용직 근로자를 주요 대상으로 운영되고 있으나, 선진국은 이미 전문성과 경쟁력을 갖춘 대형 종합인력서비스 기업이 운영되고 있고 이들이 선도기업으로 시장을 주도하고 있는 상황이다.

유료소개소 시장에서 대형화·전문화를 바탕으로 선도기업이 출현하면 지역 중소 영세사업자는 선도기업의 정보와 경쟁력을 활용하기위해 프랜차이즈화로 이행할 가능성이 있다. 프랜차이즈화는 유료소개소가 네트워크를 구성하고 동일한 브랜드를 사용하여 표준화된 고용서비스를 제공하는 기업연합으로 발전될 수 있다.

이러한 기업연합은 향후 대형화의 기초가 되어 유료소개소 시장의 주도적 역할을 수행하게 되고 공공고용서비스와 연계하여 일용근로자 처우개선 및 근로환경 개선에 일조할 수 있다.

현재 국내에서 프랜차이즈 방식을 채택하고 있는 업종은 ‘가사도우미’분야 정도이며, 대부분 수요층은 일반 개인에 국한되어 있다. 고용서비스 분야에서 프랜차이즈 방식을 활용한 사업방식은 초기단계이며 가사도우미의 경우 일반 유료소개소의 역할을 대행 할뿐 전문화/대형화로 양질의 서비스를 제공한다고 볼 수는 없다. 현재 우리나라에서 프랜차이즈 본사의 역할을 수행하는 기관은 대

형 포탈정보제공 업체, 대형 직업소개 및 정보제공 업체, 그리고 사회적 기업 등이다. 세 가지 유형은 제각기 장단점을 가지고 있고 서로 연계된 프로그램을 구축하여 프랜차이즈 방식의 유료소개소 시장을 활성화 할 수 있다.

일용근로자 고용서비스의 프랜차이즈화 하기위한 네 가지 선결조건이 있다.

첫째, 우선 잦은 알선을 요구되는 개인서비스 분야의 일용 직종에 한해 근로자 파견사업이 허용되어야 한다. 하게 되면 파견 중심의 고용서비스 시장이 확대될 것을 판단된다. 지금까지 파견근로와 일용근로 사이에 책임소재 및 고용관계에 대한 불만이 많았다. 일용 분야의 파견 업종을 확대하여 이런 제반문제를 해결해야한다. 다양한 일용고용서비스 시장이 확대되며, 결국 서비스 품질 경쟁력 확보 및 효율적 관리가 업계 경쟁력을 좌우할 것이며 이는 대형화/전문화를 통한 합병과 재편되는 수밖에 없다. 이는 일용 고용서비스 시장의 투명성과 효율성을 높이는 계기가 될 것이다.

둘째, 다양한 보조금 제도를 민간고용서비스 업체까지 확대해야한다. 기존 고용보험, 노동부 고용안정센터의 취업알선을 통한 경우만 지원하던 고용보조금을 민간 고용서비스기관을 통해 취업하는 경우도 지원해야한다. 기존 공공고용서비스기관을 통한 취업만 보조금 및 신규고용촉진장려금을 지급하는 것은 형평성에도 어긋나고, 불공정행위에 해당된다. 구직자의 직업선택의 자유를 제한하는 제도는 폐지하고 구직자 측면에서 접근성 및 활용성을 극대화하는 것이 필요하다. 다만 민간고용서비스기관과 기업과 결탁하여 도덕적 해이가 발생할 우려가 있지만 이는 철저한 관리 감독으로 사후 규제하는 것이 적정하다.

셋째, 고용서비스기관 인증제도를 통한 프랜차이즈화다. 우수한 민간고용서비스기관을 선정하여 민간 위탁 시 우대하거나 바우처제도 운영에 있어 인센티브를 부여하는 등 각종 혜택을 부여한다. 이로써 우수 민간고용서비스 기관을 발굴하여 대형화, 전문화를 촉진시켜 고용서비스 개선 및 근로환경을 향상 시킬 수 있을 것이다.

넷째, 프랜차이즈 본사의 설립과 운영에 지원하여야 한다. 고용서비스 산업의

프랜차이즈 지원 방안은 민간 고용서비스 기업에 대한 지원 사업의 일환으로 시작되었다. 민간고용서비스 사업에 지원할 내용은 전문지원기관의 지정과 운영, 창업 및 경영컨설팅 지원, 고용서비스 프랜차이즈 아카데미 개설, 금융 및 세제 지원 등이다. 더불어 공공 고용서비스의 민간 위탁 확대하고 우수 사회적 기업이나 재단에게 민간고용서비스 프랜차이즈의 본사가 될 수 있도록 각종 지원을 하고 있다.

나) 문제점

유료소개소 프랜차이즈화에 대한 문제점은 정책적인 지원을 받게 되는 유료소개소에 대한 특혜논란이 있을 수 있으며, 영리를 추구하는 민간사업자이기 때문에 향후 기업과 결탁하여 도덕적 해이가 발생할 우려가 있다. 유료소개소의 부정수급이나 기업의 도덕적 해이는 일용근로자의 이득과 직결되며, 이는 근로자 처우개선과 소득증대에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

프랜차이즈화를 통한 대형화·전문화된 유료소개소는 경쟁력이 제고될 수 있으나, 이외의 중소 유료소개소는 여건이 악화될 가능성이 있어 형평성 논란 등이 제기될 여지가 있다.

프랜차이즈화 사업에 대해 대형직업소개 업체가 참여할지도 미지수이며 각종 혜택이 충분한 유인 조건이 되는지 살펴봐야 할 것이다. 획일화된 지원 방안보다는 실제 건설현장 여건을 반영한 혜택이 있어야만 대형 유료소개소의 참여를 유도할 수 있는 대안이 제시되어야 한다.

다) 건설근로자 취업지원의 시사점

유료소개소를 활용하는 건설근로자 취업지원방안을 모색하는 과정에서는 반드시 고려하여야 할 사항이 있는 것으로 생각된다. 임금대납과 유료소개소의 접근성에 관한 문제다.

현재 건설근로자 일일취업시장에서 유료소개소가 경쟁력을 갖추고 있는 가장

중요한 요소이기 때문이다. 건설근로자가 유료소개소 선택에서 직업소개비의 우선순위가 낮은 것은 일자리를 확보하고, 당일 임금을 받는 것이 더 중요도가 높기 때문이다. 그리고 유료소개소를 이용하기 위해서는 거주지에서 가까운 유료소개소를 선호한다.

건설근로자를 전문으로 하는 유료소개소를 프랜차이즈화 방안은 다수의 유료소개소를 확보할 수 있는 여지가 있고, 이를 통해서 접근성의 제약으로 발생하는 문제를 완화하는데 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다.

그러나 프랜차이즈로 묶인 유료소개소에 반값을 지원하는 것은 현실적으로 쉽지 않은 문제라고 할 수 있다. 많은 비용의 소요가 예상되기 때문이다.

이와 함께 건설근로자를 구인하는 건설업자는 표준화된 서비스에 대한 수요가 크지 않을 것으로 판단된다. 프랜차이즈는 중·소규모 업체의 네트워크를 형성하여 서비스의 표준화와 질 개선의 장점이 있음에도 건설근로자 유료소개소에서는 적용되기 어려운 것으로 판단되기 때문이다.

건설근로자를 주요한 대상으로 유료소개소를 운영하는 사업자는 일정한 지역적인 기반과 구입자와 연계를 갖고 있는 것으로 판단된다. 이러한 사업기반이 구축되어 있는 상황은 프랜차이즈화를 통해서 제공될 수 있는 메리트가 크지 않다고 할 수 있다. 따라서 건설근로자 취업지원을 대상으로 하는 유료소개소의 프랜차이즈화 유도는 실효성이 높지 않을 것으로 판단된다.

2) 건설근로자 취업지원 발전방안 검토

반값사업은 참여자의 만족도평가에서 나타난 것처럼 일정한 성과를 도출하고 있는 것으로 판단된다. 그러나 반값사업만으로 건설근로자 취업지원이 해결될 수 있는 것이 아니며, 근로자의 이동시간 등을 고려할 때 사업파트너인 유료소개소가 갖고 있는 한계점 등이 있다.

따라서 장기적으로 건설근로자 취업을 지원할 수 있는 효과적인 방안에 관한 검토가 필요하다. 이하에서는 건설근로자 취업지원 발전방안을 모색한다. 이 과

정에서 과거 시행된 건설근로자 취업지원 사업의 시사점과 운영주체, 지원방법과 취업지원기관 운영방법 등을 기준으로 검토가 이루어질 수 있을 것으로 판단된다.

(1) 지원방법

취업지원의 최종적인 목적을 근로자에게 귀속된다. 그런데 근로자에게 귀속되는 효과가 직접 근로자를 대상으로 하는지 아니면 중간단계를 거쳐 귀속되는지에 따라 직접지원과 간접지원방식으로 구분될 수 있다.

직접지원방식은 대표적으로 무료취업지원센터를 운영하는 것이라고 할 수 있다. 건설현장에 취업하는 과정에서 발생하는 구직비용을 없애는 방식이다. 근로자가 선호할 수 있는 요소를 갖추고 있다.

그러나 근로자가 선호할 수 있는 요소를 갖추고 있는 것과 실제 근로자들이 선호하는 것과는 별개의 문제라고 할 수 있다. 즉 현재도 무료취업지원이 이루어지고 있지만, 근로자들이 무료취업지원기관을 이용하는 사례는 매우 적다. 이는 건설근로자들이 중요하게 생각하는 당일 임금과 일자리 확보의 문제를 해결해 주지 못하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 또한 과거 일일취업센터 등을 운영하여 건설근로자 취업지원을 시행하였으나, 현재 일일취업센터를 통하여 건설현장에 취업하는 건설근로자는 극히 적은 숫자에 불과하다는 점을 고려하더라도 직접지원방식의 실효성은 크지 않을 것으로 판단된다. 즉 제도로써 많은 장점을 갖고 있으나, 현실에서 활용될 수 있는 환경이 조성되지 못하고 있는 것으로 판단된다.

간접지원은 반값사업과 같은 사업방식이라고 할 수 있다. 현재 고용노동부에서 민간위탁을 통하여 건설근로자 취업지원을 하는 방식도 간접지원에 해당한다고 할 수 있다.

간접지원 방식은 사업을 수행하는 기관을 선정하여야 하며, 모든 기관을 대상으로 사업이 이루어지기는 현실적으로 어렵다. 이런 측면에서 형평성의 문제

가 제기될 수 있는 여지가 있을 수 있다. 그러나 현실적으로 활용할 수 있는 방식이며, 수혜대상자인 근로자들이 용이하게 이용할 수 있는 방식이라는 장점을 갖고 있다. 특히 유료소개사업자를 매개로 하는 경우에는 유료소개사업자의 유인구조가 취업지원을 확대하는 방향과 일치한다고 할 수 있다. 즉 많은 수의 취업과 임금이 높은 일자리를 확보하는 것이 유료소개업자에게 유리하며, 이 과정에서 건설근로자에게도 긍정적인 효과가 미치게 된다.

(2) 운영방법

앞에서 제기한 것처럼 건설근로자 취업지원을 어떤 방법으로 운영할 것인지도 지원사업의 활성화에 중요한 요소가 된다. 사업수행을 위해서는 재원이 필요하고, 이를 운영할 수 있는 주체가 필요하다. 이러한 기준에 따라 민간과 공공부문으로 구분하여 사업의 운영을 검토하면 <표 V-8>과 같이 구분된다.

공공부문이 운영과 재원을 부담하는 방식은 일일취업센터와 고용지원센터를 이용하는 방법이라고 할 수 있다. 이러한 운영방법은 형평성에 관한 문제가 발생하지 않고 구직비용의 부담이 없으며, 근로자의 고용증진을 촉진해야 하는 공공부문의 의무를 고려할 때 매우 적합한 방식이라고 할 수 있다.

그러나 이 방법은 건설근로자와 고용지원 업무 담당자 모두의 유인구조⁴⁴⁾에 부합하지 않는 측면이 강하다. 먼저 근로자에게는 당일 임금을 지급받지 못하는 구조이므로 선호가 약하다고 할 수 있고, 일자리 확보에서도 상대적으로 선호되지 못하는 것으로 판단된다. 이와 함께 취업지원 업무담당자들도 적극적인 구인처 확보라는 측면에서 제한적이다. 왜냐하면 건설근로자만을 대상으로 하는 것이 아니라 다른 취업지원 업무도 병행해야 하기 때문이다. 또한 민간의 유료소개소처럼 구인자 확보가 직접적인 수익으로 연계되지 못하기 때문에 상대적으로 구인자 확보에도 적극적이지 못한 측면이 있을 수 있다.

민간이 재원부담과 운영을 하는 방식은 유료소개소가 대표적이다. 구인과 구

44) 유인구조는 경제적 유인(incentive)을 의미하며, 맨큐의 핵심경제학(제5판)에서는 경제적 유인을 “사람들이 행동하도록 만드는 그 무엇”으로 정의하고 있다.

직을 연결하는 것을 사업의 목적으로 하고 있기 때문에 많은 구인자와 구직자 확보가 사업에 매우 중요하다. 근로자들이 가장 필요로 하는 임금대납과 일자리 확보의 문제를 상대적으로 잘 해결해줄 수 있다.

공공부문이 재원을 부담하고 민간이 운영하는 방식은 반값사업, 고용노동부가 시행하는 민간위탁사업, 바우처제도 등을 포함시킬 수 있다. 이 방식은 건설근로자에 대한 취업지원을 효과적으로 수행할 수 있는 민간기관을 선정하고, 사업운영에 필요한 재원을 지원하는 방식의 사업으로 취업을 간접적으로 지원하는 방법이다. 현실에서 활용할 수 있는 수단으로 비교우위를 갖고 있는 방법이라는 점에서 검토가 이루어져야 할 필요가 있다.

(3) 대상공사 따른 취업지원방법

공공공사를 중심으로 임금체불 방지를 위한 제도가 도입되고 있고, 이러한 제도가 정착되면 무료취업의 효과가 확대될 수 있을 것으로 예상할 수 있다. 건설근로자들에게 임금체불에 대한 우려를 감소시켜 주면 직업소개비를 부담하면서 일급을 받으려는 유인이 감소할 것이라는 판단을 할 수 있기 때문이다.

그러나 현실적으로 임금대납은 건설업자와 건설근로자가 선호하는 방식이라고 할 수 있기 때문에 임금체불에 대한 위험이 감소하더라도 일급을 받는 것을 선호할 것으로 판단된다. 따라서 노무비 구분관리 등의 제도가 정착되더라도 공공공사인지 민간공사인지에 따라 취업지원이 변화될 가능성은 크지 않은 것으로 판단된다. 앞서서도 제시한 것처럼 임금체불을 방지하기 위한 제도가 정착되어도 건설업자의 부도·파산 등과 폐업으로 인하여 발생하는 임금체불을 해결할 수 없기 때문이다.

공공공사도 공사수행은 민간 건설업자에 의해 이루어진다. 발주자가 근로자 구인을 할 수 있는 기관을 지정하거나 구인경로를 강제할 수는 없을 것으로 판단된다. 따라서 대상공사에 따라 취업지원방식이 달라질 수 있는 여지는 없다고 할 수 있다. 건설업자의 유인구조에 맞는 구인이 이루어질 수밖에 없는데,

그 방식은 현행처럼 유료소개소를 이용하는 것이라고 판단된다.

<표 V-8> 재원부담과 사업운영주체에 따른 취업지원방안 구분

구분		■ 재원부담	
		공공부문	민간부문
■ 사업 운영	공공 부문	<input type="checkbox"/> 일일취업지원센터 • 운영실적 저조 • 센터 숫자 감소 • 취업실적에 따른 인센티브 부재 • 현행 건설근로자 행태와 시간적인 불일치	<input type="checkbox"/> 사업유형 없음
	민간 부문	<div> <div>낮음</div> <div>↑</div> <div>형평성</div> <div>↓</div> </div> <input type="checkbox"/> 민간위탁사업 • 현재 사업운영은 노조 관련 및 비영리단체 중심 • 기능숙련 가능성과 임금 상대적으로 높음 • 상대적으로 대상이 제한적임 • 일일취업지원센터와 유사하게 유인책 부재	<input type="checkbox"/> 유료소개소 • 임금대납으로 건설근로자 선호 • 실적이 경영에 직접적인 영향 미치는 요소 • 근로자와 소개업자 모두 숙련에 대한 인센티브 부재 • 저숙련 일용직 근로자로 고착화 경향 • 레몬시장의 레몬(역선택) • 단기적, 임기응변적 수단
	높음	<input type="checkbox"/> 반값사업 • 임금대납 기능 활용 • 현재까지 취업지원사업 중 실효성이 높음 • 근로자간 형평성 문제 제기 • 공간적인 제한 • 사업 확대의 어려움	
		<input type="checkbox"/> 바우처제도 • 바우처 소유자가 민간고용서비스기관 이용하여 취업하면 직업소개비 지급 • 많은 소개소가 참여하는 형태이므로 공간적인 제약 완화로 형평성 개선가능 • 소개업자와 근로자 결탁으로 부당수급 문제 상존 • 비용 대비 취업성과의 문제(많은 예산 소요)	

(4) 취업지원 발전방안 검토

건설근로자들이 중요하게 고려하는 요소는 체불없이 임금이 지급 받는 것과 일자리 확보이다. 이 두 가지 요소를 충족할 수 있는 대안이 제시된다면 취업지원을 활성화하는 수단으로 효과적일 것으로 판단된다.

그러나 현실적으로 민간영역을 활용하는 방법 이외에는 두 가지 요소를 충족할 수 있는 대안이 제시되기는 어려우나, 일자리 확보에 필요한 정보제공은 개선의 여지가 있을 것으로 판단된다.

공제회는 조달청을 통해 발주되는 공공공사와 공제부금 가입대상이 되는 민간공사를 모니터링하고 있다. 공제부금 가입대상을 확충하기 위한 목적에서 이루어지고 이러한 공사현장 정보를 건설근로자에게 제공하는 방법은 검토의 필요성이 크다. 대부분의 건설근로자도 휴대전화를 보유하고 있는 현실에서 휴대전화 문자메시지를 통하여 공사현장에 관한 정보를 제공하는 서비스를 지속적으로 추진하여야 할 것으로 판단된다.

이러한 방식의 취업지원은 건설근로자들에게 도움이 될 수 있는 실효적인 지원방식이 될 수 있을 것으로 판단된다. 이는 <표 V-9>, <표 V-10>, <표 V-11>에 제시된 설문조사 결과를 통해서도 확인할 수 있다. 이 표들에 제시하고 있는 결과는 유료소개소를 이용하는 유인이 일자리 확보가 어렵기 때문이며, 건설현장에 취업할 수 있는 다른 방법이 없어서라는 응답이 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나왔다. 그리고 현재 유료소개소를 통해서 건설현장에 취업하고 있으나, 향후에는 유료소개소를 이용하지 않겠다는 응답도 약 24~25% 수준에 이르고 있다. 일자리에 관한 정보가 제공되면 유료소개소를 이용하는 근로자 4명 중 1명은 유료소개소를 이용하지 않겠다는 응답이다.

<표 V-9> 향후 유료소개소 이용 의향(반값사업 근로자)

(단위: 건, %)

구분	사례수	매우 그렇다	그렇다	그저 그렇다	아니다	계
전체	(170)	10.0	65.9	21.2	2.9	100.0
■ 연령별						
35세 미만	(13)	7.7	76.9	15.4	0.0	100.0
35세이상 45세 미만	(37)	24.3	54.1	21.6	0.0	100.0
45세이상 50세 미만	(43)	9.3	62.8	20.9	7.0	100.0
50세이상 55세 미만	(37)	5.4	78.4	16.2	0.0	100.0
55세 이상	(38)	2.6	63.2	28.9	5.3	100.0
정보없음	(2)	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
■ 기능별						
청소, 자재정리 등 주변정리	(66)	9.1	69.7	18.2	3.0	100.0
기능공	(62)	11.3	64.5	21.0	3.2	100.0
조공	(26)	11.5	73.1	11.5	3.8	100.0
십장, 반장, 오야지	(4)	25.0	50.0	25.0	0.0	100.0
교통정리 등 신호수	(7)	0.0	42.9	57.1	0.0	100.0
정보없음	(5)	0.0	40.0	60.0	0.0	100.0

<표 V-10> 향후 유료소개소 이용 의향(일반 건설근로자)

(단위: 건, %)

구분		사례수	매우 그렇다	그렇다	그저 그렇다	아니다	전혀 아니다	계
전체		63	12.7	50.8	11.1	22.2	3.2	100
성별	남성	63	12.7	50.8	11.1	22.2	3.2	100
연령 별	30대 이하	5	0	60	20	20	0	100
	40대	19	10.5	47.4	10.5	31.6	0	100
	50대	23	13	56.5	4.3	26.1	0	100
	60대 이상	14	14.3	50	14.3	7.1	14.3	100
	무응답	2	50	0	50	0	0	100
건설 업 종사 기간	5년 이하	18	11.1	44.4	16.7	27.8	0	100
	6~10년 이하	16	18.8	50	6.3	25	0	100
	11~15년 이하	7	14.3	57.1	14.3	14.3	0	100
	16~20년 이하	10	10	60	20	10	0	100
	20년 초과	12	8.3	50	0	25	16.7	100

<표 V-11> 향후 유료소개소 이용 이유(일반 건설근로자)

(단위: 건, %)

구분		사례수	다른 방법이 없어서	임금 받기가 편해서	일이 없어서	편리해 서	기타	계
전체		47	21.3	27.7	38.3	8.5	4.3	100
성별	남성	47	21.3	27.7	38.3	8.5	4.3	100
연령별	30대 이하	4	2.1	0	4.3	0	2.1	8.5
	40대	13	2.1	8.5	12.8	4.3	0	27.7
	50대	17	6.4	12.8	14.9	2.1	0	36.2
	60대 이상	11	10.6	4.3	6.4	2.1	0	23.4
	무응답	2	0	2.1	0	0	2.1	4.3
건설업 종사 기간	5년 이하	13	8.5	4.3	10.6	2.1	2.1	27.7
	6~10년 이하	12	4.3	4.3	14.9	2.1	0	25.5
	11~15년 이하	6	4.3	2.1	4.3	0	2.1	12.8
	16~20년 이하	9	4.3	8.5	6.4	0	0	19.1
	20년 초과	7	0	8.5	2.1	4.3	0	14.9

주: 위 <표 V-8>에서 “매우 그렇다”, “그렇다”, “그저 그렇다”를 응답한 근로자만 응답하도록 하였으며, 복수응답을 허용하였음

작수 쪽 빈면

제 VI 장. 결론 및 정책적 시사점

1. 결론

반값사업은 유료소개소를 활용하여 건설근로자의 취업지원 중 발생하는 구직비용 부담을 완화하는 방식의 취업지원이다. 반값사업은 이전에 시행된 사례가 없는 방식이며, 유료소개소를 활용한다는 점에서 형평성 문제 등이 제기될 수 있다.

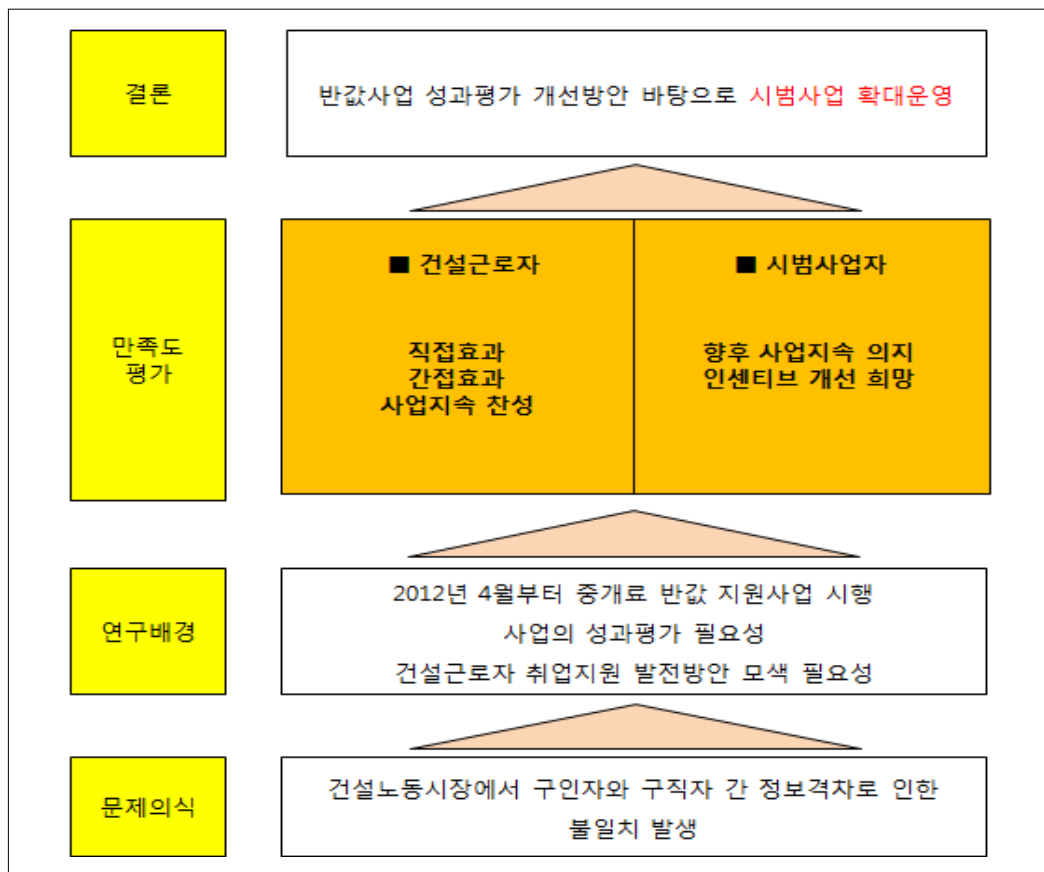
그러나 반값사업의 시행과 향후 확대는 건설근로자의 현황에 대한 가치판단의 문제와 관련이 있다. 형평성의 문제가 제기될 수 있으나, 근로자의 구직비용 등 유료소개소 이용 근로자의 처우개선이 절실히 요구된다는 측면에서는 사업의 확대가 타당성을 가질 수 있다.

유료소개소를 사업자로 하는 반값사업의 장점은 근로자들이 손쉽게 접근할 수 있는 대상이라는 점이다. 그리고 유료소개소는 건설근로자 취업에 관해서는 중개 역할을 하는 기관 중 가장 경쟁력을 갖추고 있다. 근로자들이 가장 중요하게 고려하는 일자리 확보와 유료소개소의 수입이 직결되는 구조이다. 이에 따라 일자리 확보에 유리하다. 또한 동일 현장에서 단기간으로 노동을 제공하는 근로자의 임금체불 위험을 줄여줄 수 있는 기능을 수행하고 있는데, 이러한 기능도 근로자들이 선호하는 방식이다.

반값사업은 직접적으로 구직비용 부담을 줄여 근로자의 소득을 증대하는 효과가 있고, 간접적으로 근로자에 대한 유료소개소의 서비스 개선을 유도할 수 있는 효과를 기대할 수 있다. 그리고 이러한 직접효과와 간접효과는 실현되고 있는 것으로 판단된다. 반값사업 대상 근로자에 대한 설문조사를 통해서 소득이 증가했고, 반값사업 시범사업장으로 근로자들이 유인되는 효과가 나타나고 있다는 결과를 확인할 수 있다. 특히 이러한 효과가 상대적으로 저임금 근로자들을 대상으로 나타나고 있다는 점도 의미가 있는 것으로 판단된다.

따라서 향후에는 시범사업을 확대하는 것이 필요한 것으로 판단된다. 이는 유료소개소가 안고 있는 단점으로 지적되는 접근성의 제한을 완화하는 방안이기 때문이며, 사업의 성과에 대해서 긍정적으로 느끼는 건설근로자들에게 더 많은 기회를 제공한다는 측면에서도 타당하다.

반값사업 사업장을 확대하는 방안은 근로자 간 형평성 문제뿐만 아니라 사업자가 제기하는 형평성의 문제도 보완할 수 있는 방안이 된다. 현재 시범사업자처럼 대규모 사업자를 포함하여 중규모의 사업자도 사업에 참여할 수 있도록 하는 것이 필요하다.



[그림 VI-1] 반값사업 확대 필요성

2. 정책적 시사점

고용서비스시장에서 민간영역의 역할 강화는 국내외에서 추진되고 있는 정책 방향이라고 할 수 있다. 오성욱 외(2010)의 연구에서는 한국의 고용서비스는 민간과 공공이 상호보완적인 방향에서 각자의 역할을 검토해야 할 필요성이 있음을 지적하였다. 이는 한국의 고용서비스 시장이 외국과 다르게 전개되어 왔기 때문이다. 대부분의 선진국에서는 공공고용서비스가 중요한 고용서비스기관으로 역할을 하고 있으나, 한국은 임시·일용직 등의 취업취약계층에 대해서는 민간고용서비스기관이 중요한 역할을 수행하고 있기 때문이다. 따라서 향후에는 공공고용서비스가 임시·일용직에 대한 취업지원을 강화하는 것이 타당하다는 주장을 제시하고, 민간고용서비스기관은 외국처럼 헤드헌팅 등의 분야에서 고용서비스를 제공하는 민간과 공공의 역할 정립이 필요하다는 점을 지적하고 있다.

민간과 공공부문이 고용서비스시장에서 역할을 정립하는 것은 필요한 방향이라고 할 수 있다. 효율성과 형평성 제고라는 측면에서 각자의 역할이 검토되어야 할 것으로 판단된다.

건설근로자 취업지원이라는 측면에서는 유료소개소 시장을 효율적으로 활용하는 방안을 검토하고, 시행하는 방안을 검토하는 것이 필요하다. 과거 공공부문에서 직접 건설근로자 취업지원을 시도한 사례는 성공적이지 못한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 취업취약계층에 해당하는 건설근로자를 유료소개소로만 유도할 수는 없다. 이러한 측면에서 취업지원의 성과와 무관하게 공공부문이 건설근로자 취업지원을 수행할 필요성은 있다. 그 방식이 직접적인 방법이 아닌 간접적인 방식이 필요하다고 생각된다.

건설근로자 취업지원을 위한 공제회의 역할과 위상을 명확하게 정립할 수 있을 것으로 판단된다. 공공부문과 민간부문이 접근하기 어려운 영역이 공제회가

담당해야 할 영역이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 반값사업이 시도될 수 있었던 것으로 판단된다. 공공부문이 접근하는데 어려움이 있었던 건설근로자 취업지원을 유료소개소의 직업소개비를 대상으로 사업을 시도할 수 있었다고 할 수 있다.

반값사업은 유료소개소라는 접근성 제약이 큰 대상을 사업자로 하고 있기 때문에 장기적인 취업지원사업으로는 개선의 필요성이 매우 크지만, 단기적으로는 효과가 발휘될 수 있는 사업이라고 판단된다. 따라서 단기적으로 반값사업을 점진적으로 확대하면서 장기적으로 취업지원을 모색할 수 있는 공제회의 사업을 발굴하는 것이 필요하다. 공제회가 건설근로자의 종합복지기관으로서 기능을 수행하기 위해서는 취업지원이 필수적이기 때문이다.

■ 참고문헌

1. 문헌자료

- 건설근로자공제회(2008), 건설근로자 종합복지제도 개발 및 운영전략 연구, 한국노동연구원.
- 고용노동부(2012), 건설근로자 임금지급 보증제도 도입방안, 한국건설경제산업학회.
- 고용노동부(2012), 동절기 건설일용근로자 고용안정 대책.
- 고혜원·오영훈·이수경(2011), 민간 고용서비스 인력 실태 및 역량 강화 방안, 한국직업능력개발원.
- 고혜원(2012), 민간고용서비스 인력의 실태와 서비스 역량, KRIVET Issue Brief, 제4호, 한국직업능력개발원.
- 국토해양부(2012), 건설기능인력의 체계적 육성 및 수입 안정화 방안, 한국건설산업연구원.
- 김경환·김종석(2009), 맨큐의 핵심경제학(제5판), 교보문고.
- 김승택·노상현·신현구(2006), 민간고용서비스 활성화 방안 연구, 한국노동연구원.
- 김영철(2011), 구직에서의 인적 네트워크 의존도 추정, KDI정책포럼, 제243호, pp.1-8, 한국개발연구원.
- 김재영·김성일·이형찬(2001), 건설산업 구조변화 및 전망 연구, 국토연구원.
- 김준한(2004), 건설경제론, 박영사.
- 노동부(2007), 건설근로자 고용안정 실태 및 정책 방안, 한국건설산업연구원.
- 노동부(2009), 건설근로자 계속고용지원금제도 실태조사 및 제도개선 방안, 대한건설정책연구원.

- 대한전문건설협회(2011), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.
- 박광배·김은미(2009), 고용안정 및 직업능력개발 지원제도 개선방안, 대한건설정책연구원.
- 박영수·김강식·이정언·이진희·윤희영(2009), 차상위계층의 고용알선 서비스 개선방안 연구, 한국고용정보원.
- 박희열·안진용(2010), 고용서비스 우수기관 인증평가 개선 및 활성화 방안, 한국고용정보원.
- 송병준·정만태·홍성인·김경유·이임자(2007), 주력 산업의 인력 고령화 전망과 대응 방안, 산업연구원.
- 심규범(2001), 건설기능인력 육성 방안, 한국건설산업연구원.
- 오성욱·김균·이만기(2010), 취업(채용)경로별 이용특성 분석을 통한 공공고용서비스(PES)의 발전방안, 한국고용정보원.
- 윤윤규·성재민(2011), 저임금근로자의 노동시장 이행경로 및 결정요인 분석, 한국노동연구원.
- 이상현(2009), 고용서비스 민간위탁사업 활성화 방안, 한국고용정보원.
- 이상호·한미파슨스(2003), 한국 건설산업 대해부: 당면과제와 미래의 도전, 보성각.
- 이시균(2009), 공공 취업지원서비스가 고용성장에 미치는 효과, 한국고용정보원.
- 이현주 외 17인(2008), 2006년 차상위계층 실태분석 및 정책대안, 한국보건사회연구원.
- 이호웅(2001), 건설일용근로자 고용정책 현황 및 제도 개선방안, 2001 국정감사 정책자료집Ⅳ.
- 최민수·심규범·이양승(2011.4), 최저가낙찰제의 폐해 및 향후 제도 운영 방향, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원.

2. 인터넷 자료

대한건설협회(www.cak.or.kr)

통계청(www.nso.go.kr)

한국은행(www.bok.or.kr)

작수 쪽 빈면

본 연구는 건설근로자공제회의 2012년 연구
용역사업에 의해 수행되었음

< 연 구 진 >

연 구 기 관 : 대한건설정책연구원

연구책임자 : 박광배 책임연구원

연 구 원 : 김현재 연구원

연구보조원 : 김은미 연구원

< 연구기간 >

2012. 08. 08(수) ~ 2012. 11. 21.(수)