

건설산업 고령자 취업실태와 정책과제 토론회

2019년 8월 19일(월) 오후 2시
국회의원회관 제9간담회실



국회의원 서형수

건설산업 고령자 취업실태와 정책과제 토론회

일 시 2019. 8. 19.(화) 오후 2시
 장 소 국회의원회관 제9간담회의실
 주 최 미래산업과 좋은일자리 포럼(공동대표 서형수 의원·여영국 의원)
 주 관 서형수 의원실
 사 회 이병훈 중앙대학교 사회학과 교수

목 차

환 영 사

서형수 국회의원(국회 국토교통위원회, 경남 양산을)	04
여영국 국회의원(국회 교육위원회, 경남 창원시성산구)	06

축 사

이해찬 더불어민주당 당대표(국회 외교통일위원회, 세종특별자치시)	08
윤관석 국회의원(국회 국토교통위원회 간사, 인천 남동구을)	10

발 제

건설현장의 고령자 취업실태와 정책과제

심규범 건설근로자공제회 전문위원	13
-------------------	----

토 론

조준현 대한건설협회 정책본부장	51
이건영 대한전문건설협회 경영정책본부장	67
현석호 전국건설노동조합 정책실장	71
박광배 대한건설정책연구원 연구위원	81
주종완 국토교통부 건설정책과 과장	89
임운택 계명대학교 사회학과 교수	93
권병태 건설일용노동자 / 前국회 보좌관	105

서형수

국회의원(국회 국토교통위원회, 경남 양산을)
미래산업과 좋은일자리 포럼 공동대표



안녕하십니까. 더불어민주당 국회의원, 경남 양산시을 서형수입니다.

먼저 저와 함께 미래산업과 좋은일자리포럼 공동대표로서 오늘 ‘건설산업 고령자 취업실태와 정책과제’ 토론회 준비를 위해 애써주신 정의당 여영국 의원님께 감사의 말씀 전합니다.

아울러 토론회 사회를 맡아주신 이병훈 중앙대학교 교수님과 건설산업에 관해 깊이 연구하고 활동해오고 계신 심규범 건설근로자공제회 전문위원님의 발표에 깊은 감사를 드립니다. 아울러 토론자로 참석해주신 전문가와 관계자 여러분들께도 감사드립니다.

우리나라의 건설산업은 2019년 2분기 기준 전체 취업자 2,726만명 중 203만명이 종사하고 있으며, 이는 전체 취업자 대비 7.4% 비중을 차지하는 것으로 다른 산업 대비 고용유발 계수가 크고 단일업종으로는 고용비중도 큰 대표적인 일자리 산업입니다. 또한 오늘날 우리나라 경제가 성장하는 과정에서 건설업은 수출과 내수, 국내외 인프라 확충을 통해 국민경제 전체에 크게 기여해왔습니다. 우리나라의 건설산업 경쟁력도 비약적으로 발전해왔습니다.

하지만 건설산업의 고용구조는 여전히 임시일용직 비중이 60%에 이르는 등 비정규직 비중이 매우 높고 고용안정성이 낮을뿐만 아니라 전근대적인 다단계 하도급 구조의 폐해와 함께 임금체불과 산업재해의 위험 등 열악한 노동조건에 놓여 있었습니다.

더구나 최근 십여년 간 청년층의 건설업 노동시장 진입은 줄고 조선족동포를 비롯하여 외국인에 의한 일자리 대체가 진행되는 과정에서 건설산업 취업자의 고령화도 매우 빠르게

진행돼 왔습니다. 2019년 1/4분기 건설산업의 50대이상 비중은 전체취업자 기준으로 50%를 넘고 임금근로자만으로는 45% 수준에 이릅니다. 이는 농림어업과 가내근로를 제외하고는 가장 높은 수치입니다.

통계청에서 발표한 장래인구특별추계(중위가정)에 의하면 2017년 기준 65세 이상의 고령인구는 707만명이지만 30년 후인 2050년에는 1,901만명까지 증가하며 전체인구의 약 40%에 도달할 것으로 전망되고 있습니다. 하지만 취약한 노후보장 체계에서 빠른 고령화 속도는 노인빈곤 등 심각한 문제를 야기하고 있습니다. 특히 건설업의 경우 일용직 중심의 취업구조로 인해 평생을 건설현장에서 일했다 하더라도 공적연금의 혜택을 받는 비율은 매우 낮은 상황입니다.

물론 이같은 상황에서 고령자의 일자리 문제가 더욱 중요해지고 있습니다. 아울러 산업현장의 고령화와 고령자의 건설업 취업증가에 따른 산업안전 대책도 보다 개선될 필요가 있습니다. 나아가 건설산업 취업자의 소득보장 및 노후보장 체계에 대한 고민도 필요합니다. 이에 오늘 이 자리에서 최근 건설 노동시장과 건설현장에서의 고령자 취업 실태와 정책과제 등에 대해 심도 깊게 논의하며 개선점을 도출해보고자 합니다.

토론회에 참석해주신 모든 분들께 다시 한번 감사드리며, 국토교통위원회 위원으로서 앞으로 건설산업 고령자의 근로환경 개선을 위해 더 많이 관심을 기울이고 노력하겠습니다. 감사합니다.

환영사

여영국

국회의원(국회 교육위원회, 경남 창원시성산구)
미래산업과 좋은일자리 포럼 공동대표



안녕하십니까. 미래산업과 좋은일자리 포럼 공동대표, 정의당 창원시 성산구 국회의원 여영국입니다.

불철주야 노동자들의 권익향상을 위해 고생하시고, 오늘 이렇게 건설산업현장 노동자들을 보호하기 위한 「건설산업 고령자 취업실태와 정책과제」 토론회를 주최하신 서형수 의원님 노고에 깊이 감사드립니다.

오늘날 건설현장 노동자들은 산재 위험, 저임금·고용불안 등 열악한 노동환경 속 다양한 위협과 마주하고 있습니다. 그 중 저임금·고용불안 문제는 특히 심각한 상황입니다. 건설산업 현장의 노동자들은 다단계 하청에 의해 임금을 착취당하고, 다른 노동자들과 끊임없이 몸값 낮추기 경쟁을 해야 하며, 고용불안에 시달리고 있습니다. 그 중에 고령 노동자의 경우 상당한 기술 숙련의 과정을 거쳤음에도 불구하고 일자리 경쟁을 위해 불합리한 처우를 감수해야 하는 경우가 빈번합니다. 건설기능인력의 53%가 50대 이상의 중·고령자인 현실을 감안할 때 우리는 이들 노동자들이 흘린 땀의 가치를 지키기 위한 방안을 시급히 마련해야만 합니다.

그러한 의미에서 오늘 토론회에서 주요하게 논의할 ‘적정임금제’가 다중고를 겪고 있는 건설산업의 고령노동자들에게 큰 도움이 되기를 기대합니다. 다단계 하도급 과정에서 누수 되는 비용 없이 노동자들에게 노동의 대가가 온전히 주어지게 된다면, 노동자들의 삶의 질과 노동의 질이 향상되는 것은 물론, 우리나라 내수시장을 활성화시키는 요인으로 작용해 우리 경제에 큰 활력을 불어일으키게 될

것입니다.

앞으로 ‘적정임금제’가 잘 실현되어, 노동이 당당할 때 우리 경제의 기초체력이 튼튼해질 수 있다는 노동존중사회의 선순환을 보여주는 좋은 일례가 되길 바랍니다.

오늘의 토론회를 통해 건설사업 고령노동자들에게 힘이 되는 정책 방안들이 다양하게 도출되기를 기대하며, 이번 논의의 자리가 참석하신 모든 분들에게 의미 있는 자리가 되기를 바랍니다. 감사합니다.

축사

이해찬

더불어민주당 당대표(국회 외교통일위원회, 세종특별자치시)



반갑습니다. 더불어민주당 당대표 이해찬입니다. 「건설산업 고령자 취업실태와 정책 과제」 토론회의 개최를 진심으로 축하드립니다. 귀한 자리를 마련해 주신 미래산업과 좋은일자리포럼 공동대표를 맡고 계신 서형수 의원님과 여영국 의원님, 토론에 참석해 주신 건설업계의 민·관 전문가 여러분께 깊은 감사의 뜻을 전합니다.

건설 산업은 2019년 2분기 현재 전체 임금근로자의 7.4%에 해당하는 203만명을 고용하고 있는 대형 일자리 산업입니다. 특히 고령 노동자의 상당수를 흡수해 경제력을 뒷받침하는 일거리 산업입니다. 지난 4년간 증가한 건설업 근로자의 88%가 55세 이상 연령대에 분포하고 있는 것으로 조사됐습니다. 향후에도 건설 산업 경기와 고령 노동자 취업시장의 규모가 연동될 가능성이 지속적으로 높아질 것으로 예상됩니다.

우리나라는 지난해 65세 이상 고령인구 비중이 14%를 넘긴 고령사회이며, 2026년에는 초고령 사회로 진입이 예상됩니다. 고령 중심의 노동 산업 구조 개편이 불가피합니다. 그러나 다단계 하도급 구조로 인한 임금체불과 산업재해, 불법 고용 관행은 고령 노동자 개인은 물론 일자리 창출과 일거리 확충에 위협 요인으로 작용하고 있습니다. 최근 정부는 이 같은 문제점을 해결하기 위해 공공건설을 중심으로 적정임금제를 시범 도입하여 불법고용을 근절하고, 시중노임단가 이상의 임금 지급 보장을 통해 고령 근로자들에 대한 보호를 추진하고 있습니다. 국회 차원에서도 건설 산업 분야의 고령 노동자 취업실태를 면밀히 분석하고, 관련 법 제

개정을 통해 고령 노동자의 일자리 안정을 적극 뒷받침해 나가야 합니다.

오늘 토론회를 통해 고령 노동자들이 건설 산업에서 충분한 일자리 기회를 제공 받고, 다양한 일거리를 보장받을 수 있는 공정한 시스템이 마련되기를 바랍니다. 함께 해 주신 모든 분들의 건승을 기원합니다. 감사합니다.

2019. 8. 19.

더불어민주당 당대표 이해찬

이해찬.

축사

윤관석

국회의원(국회 국토교통위원회 간사, 인천 남동구을)



안녕하십니까. 국회 국토교통위원회 간사를 맡고 있는 윤관석 국회의원입니다.

‘건설산업 고령자 취업실태와 정책과제 토론회’ 개최를 진심으로 축하드립니다. 토론회를 주최하신 ‘미래산업과 좋은일자리포럼’의 서형수 의원님과 여영국 의원님께 감사드립니다. 관계자분들과 참석해주신 모든 분들에게도 감사의 말씀 전합니다.

한여름 습하고 무더운 날씨에 가장 먼저 떠오르는 것은 현장에서 피땀 흘리며 일하고 계실 건설 노동자분들입니다. 해방 이후부터 건설인들은 우리나라 경제성장의 견인차 역할을 해왔습니다. 그러나 최근 외국인 불법 고용과 높은 비정규직 비율로 고용불안, 산업재해, 저임금에 노출되는 등 기본권 사각지대로 밀려나고 있는 상황입니다. 건설산업은 전반적인 건설투자도 줄어들고 있어 가중된 어려움을 겪고 있습니다.

건설산업의 경쟁력 강화와 건설 노동자의 처우개선을 위한 논의가 필요한 시점입니다. 가까운 미국과 호주에서는 ‘적정임금제’를 도입하여 시행하고 있으며 우리나라에서도 2010년부터 적정임금제 도입에 대한 논의가 있어왔습니다. 건설 노동자의 임금을 보호하면서 건설 품질을 확보할 수 있다는 점에서 적정임금제에 대한 논의가 활발히 이루어지면 좋겠습니다. 더불어 입찰제도와 최저임금제, 직접

시공제 도입 등 연관된 문제들까지도 종합적으로 검토해서 이번 토론회가 건설산업의 새로운 도약의 발판이 되기를 기대합니다.

정부에서도 지난 6월 ‘건설산업 상생과 공정한 노사문화 정착을 위한 노사정 협력 약정서’에 합의했습니다. 정부는 불합리한 관행 근절, 외국인 불법 고용 근절, 적정임금 확보, 좋은 일자리 창출을 위해 다양한 정책수단을 강구하기로 했습니다. 저와 더불어민주당도 앞으로 건설산업의 불합리한 관행 근절과 적정임금 확보를 위해 힘을 보태겠습니다.

이번 토론회는 이분들의 피와 땀이 존중받을 수 있도록 현 제도에서 개선할 점과 앞으로 나아갈 방향에 대해 허심탄회한 대화를 나누는 의미 있는 자리가 되기를 바랍니다. 토론회의 발제를 맡아주신 심규범 건설근로자공제회 전문위원님, 사회를 맡아주신 이병훈 교수님, 그리고 열띤 토론을 나눠주실 토론자분들께 감사하다는 말씀드리며, 이날 제시해주실 소중한 의견이 반영될 수 있도록 국회 국토위원회 간사로서 최선을 다하겠습니다. 무더운 날씨에 건강 챙기시길 바랍니다. 고맙습니다.

발제

건설현장의 고령자 취업실태와 정책과제

심규범

건설근로자공제회 전문위원



'좋은 산업과 미래일자리 포럼' 발제자료



건설현장의 고령자 취업실태와 정책과제

- 내국인 우선 고용 여건 조성, 노후대책 강화, 건강검진 등 -

2019. 8. 19.

심 규 범 (건설근로자공제회 전문위원, 경제학박사)

N

목차

1. 문제 제기 : 고령자 일자리 대체
2. 건설현장의 고령자 취업 실태
3. 문제점 및 원인 분석
4. 관련 사례 : 독일, 미국, 서울시
5. 정책 과제 : 적정임금제 등

3

1. 문제 제기 : 고령자 일자리 대체

건설현장은 동서고금의 '일자리 보고(寶庫)'
고령자 일자리 다수, 하지만 외국인에 대체
노후 불안, 건강진단 비용 부담 등, 해법은?

★ 문제 제기 : 고령자 일자리 존재, 하지만 대체, 해법?
➔ 고령자 일자리 확보 최우선, 여타 취업 여건 조성

4

- (잠재력) 건설현장은 일자리의 보고(寶庫) ➔ 기능인력 중 '고령자' 다수
 - ✓ (지속 가능) 4차 산업혁명 및 건설기술 개발에도 불구하고 일자리 지속 가능
 - ✓ (실업자 포용) 타 산업에서 이직한 고령자의 일자리 제공 가능
- (현실) 불법외국인에 의한 일자리 대체, 노후 불안, 추가비용 부담 등
 - ✓ (저임금 외국인 선호) 저가수주 경쟁 ➔ 노무비 삭감 ➔ 저임금 불법외국인 선호
 - ✓ (노후대책 부족) 비정규직 취업 ➔ 연금 누락, 퇴직공제금 미흡 ➔ 노후 불안
 - ✓ (추가비용 부담) 신규진입 시 기초안전교육 필요 ➔ 사업주 대신 노동자가 부담, 고령자 고용 기피 ➔ 건강진단서 요구 ➔ 건강진단 발급비용을 고령자가 부담
- (해법 모색) 고령자를 위한 좋은 일자리 만들기 + 건설현장 취업 여건 개선
 - ✓ (최우선 핵심대책) 고령자 일자리 확보 ➔ 내국인 우선 고용 여건 조성
 - ✓ (맞춤 대책) 노후대책 내실화, 추가비용 부담 면제
- (세부 해법) 고령자만을 위한 별도 해법은 없어, 건설업 특성 반영한 제도 마련
 - ✓ (고령자 일자리 확보) 적정임금제 도입 ➔ 내국인 우선 고용 여건 조성
 - ✓ (노후대책 내실화) 퇴직공제제도 개선 ➔ 적용범위 확대, 정률제 및 연금방식 전환
 - ✓ (추가비용 부담 면제) 노동자의 잦은 이동 고려 ➔ 초기업 단위의 접근방안 모색 ➔ 산업차원의 기금 조성 ➔ 기초안전교육, 건강진단, 안전모/안전화/안전대 공급

건설현장의 일자리 특성 → '기능인력' 중심 논의 : 건설업취업자 2,074천명, 전체 취업자 중 7.8% 차지(2018.12. 기준)

5

- 일자리 관련 건설산업의 특성 → 동서고금을 막론하고 **"일자리**의 보고(寶庫)"
 - ✓ 건설기능인력이란 건설현장에서 육체노동에 종사하는 노동자
 - ✓ 건설업취업자 중 약 75% 차지
 - ✓ 비정규직임을 강조해 건설일용근로자로도 불림

상이한 생산물 및 수평-수직적으로 분산된 현장

➢ 표준화 한계 → 기계화/자동화 한계 → 일자리

- 상당 부분의 건설 생산 과정은 불가피하게 사람이 직접 수행, 4차 산업혁명 이후에도 지속 가능 추정
- 이것이 바로 일자리의 원천
- 인류가 주거공간 및 물류공간 그리고 SOC 등의 생산물을 필요로 하는 한 항상 지속될 것으로 판단
- ❖ 제조업은 기계화 및 자동화 용이

고용유발이 크고 한계소비성향 높은 저소득노동자 다수

➢ 일자리 창출 잠재력 크고, 내수 진작에 효과적

- 건설업의 고용 및 취업계수와 관련 유발계수는 서비스업보다는 낮으나 제조업과 전산업 평균보다는 낮음(한국은행 산업연관표).
- **건설업취업자 중 70~75%를 차지하는 건설기능인력**의 2015년 연간소득은 약 2,800만원으로 추정됨(2015년 한국건설산업연구원 설문조사).

건설현장의 해외 이전 불가

➢ 국내에서 일자리 창출

- 건설생산물은 지상 또는 지하의 토대와 견고히 결합되어야 하는 특성상 **최종 목적물의 소재지에서 대부분 생산 활동 및 고용 불가피**

비숙련인력의 일자리도 존재

➢ 일자리 창출 대책으로서

- 효과적
- 타업종의 실업자에게도 일자리 제공 가능
- 서민 일자리 최후의 보루

공공부문이 주요 발주자

➢ 정부 정책수단으로서 효과적

- 대체로 공공 부문이 차지하는 비중이 약 30~40%에 해당
- 정부의 정책적 통제 아래 목표를 수립하고 추진 가능



4차 산업혁명 및 기술변화에도 건설 일자리 대체에 한계

(건설로봇 등 건설자동화, 공장제작, 3D 프린팅 기술, 드론 및 모바일 인터페이스 등)

6

(일본) <로봇신문> 2018.4.26

... 시미즈의 마사히로 인도는 "공사 기술은 매우 다양하고 섬세하고 복잡하기 때문에 로봇이 처리할 수 있는 건설 기술은 전체의 1%에 불과하다"고 말한다. 이를 10%까지 끌어 올리는 것은 큰 도전이며 비용이 너무 많이 들 수도 있다는 것이다. 로봇은 자동차 공장과 같은 제조 현장에서 흔히 볼 수 있지만 무균 및 밀폐된 환경에서 동일 작업을 반복하기 때문에 야외 건설 현장과는 상황이 다르다. 이에 반해 건설 현장에서 사용되는 로봇은 움직여야 한다... 물론 작업의 대부분은 반복적이지만 **건물의 설계에 따라 고르지 않은 바닥과 지그재그식 경로에 대응해야 하기 때문에 복잡하다.**...

(독일) <건설훈련센터 마이스터 인터뷰> 2015.10.

(질문) 4차 산업혁명의 진원지인 독일의 기술력으로 건설현장의 기능인력 대부분을 기계화 또는 자동화로 대체할 수 있지 않을까?

(답변) 건설현장에서 사람을 얼마나 기계로 대체할 수 있을까? 건설현장의 자동화 및 기계화는 자동차공장과 다르다. 훈련센터 뒤에 있는 **오펠자동차 공장의 경우 온도나 습도 그리고 모든 조건을 균일하게 유지하면서 모든 공정을 표준화할 경우 무인화까지도 가능하다.** 하지만, 건설현장의 경우 분산된 현장에서 상이한 생산물을 만들어야 하므로 한계가 있다. 따라서 **건설현장의 기계화 및 자동화는 무인화가 아니라 숙련인력을 중심에 놓고 그가 가장 효율적으로 일할 수 있도록 자재, 장비, 도구를 첨단화시켜 주는 것이다.** 이때 **첨단화된 자재, 장비, 도구는 매우 고가**이므로 건설현장에서 기능인력의 숙련도는 더욱 중요해진다. 따라서 건설업에서 숙련인력의 육성은 더욱 중요해진다.

건설현장 일자리 위협 요인

: 불법 외국인력 과다 + 저임금 → 내국인 대체

7

- 언론에 비친 **건설현장의 일자리 위기** : 오래 전부터 시작, 전국적 상황

익산 산업건설현장 내국인 노동자 외면 (전북도민일보, 2019-1-20)

... 익산 지역 산업건설현장을 확인해본 결과 **일용직 10명 가운데 내국인 근로자는 절반도 못 미쳤다**. 이마저도 대부분 타일, 미장, 페인트, 목수 등 기능공들만 내국인 노동자였으며 대부분 **고령자들이** 자리를 차지하고 있었다. 산업건설현장에서 내국인 노동자보다 **외국인 노동자를 선호하는 가장 큰 이유는 저렴한 임금**과 허드렛일 등 현장에서 작업을 시키기 편하기 때문이다. ... "**노동시장의 개방으로 최근 몇 년 사이 외국인 근로자들이 산업건설현장에 집단으로 몰려 마구잡이식 일감을 싹쓸이** 하고 있다."...

[르포] 경기불황에 새벽 인력시장도 '전쟁터'...중국 동포와 '가격 경쟁'에 시름 (이뉴스투데이, 2017.02.02)

...이때 그는 건너편을 가리키며 **중국 동포에 대한 불만을 드러냈다**. "**저 사람들 때문에 우리 단가가 안 오른다. '불체자'(불법체류자)가 많다. 단가가 안 맞으니까 우리 일자리를 점점 뺏기고 있다.**"...

[현장르포]경기·인천지역 인력시장을 가다

공제회 가입 8%가 외국인 중 기술자 늘어 일감 싹쓸이(경인일보, 2017-01-24)

...최근 몇 년 사이에는 중국 등 외국인 기술자들이 늘어나고 있다. 일용직 근로자로 8년 동안 일했다는 정모(58)씨는 "**중국 기술자들이 적은 일당으로 일감을 싹쓸이해 가니까 우리 일거리가 사라지고 있다**"고 한숨을 내쉬며 말했다...

8

2. 건설현장의 고령자 취업 실태

건설현장 고령화 심화 → 고령자 다수

고령자 불만 사항 중 '노후 불안' 많아

취업을 위해 건강진단 비용 등 추가 부담

건설현장 고령노동자 취업 상황(면담조사) : 숙련인력 중 60대 이상 다수, 건강진단 비용 개인 부담

9

● 아파트 신축 현장 (15.5.29. 전문건설업체 면담)

- ✓ 숙련인력 평균 연령 60대, 전 직종에 걸쳐 고령화 심각, 고령자일지라도 숙련인력을 쓰기를 원하지만 고령자가 현장에서 일하는 조건 자체가 까다로움.
- ✓ 1군 업체의 경우 현장 근로자의 연령제한이 과거 60세였던 것이 현재는 인력부족으로 65세로 올라갔음. 만 60세가 넘는 사람을 현장에서 고용하려면 건강진단서를 받아 공문을 작성하고 4명의 사인을 받아야 함.
- ✓ 진단서 발급비용(대략 3~4만원)을 근로자 본인이 부담해야 하는데다가 검사부터 발급까지 3~4일이 소요되므로 고령자들의 불만이 많음. 60세 이하 근로자에 한해 발급받은 지 1년이 지나지 않은 건강진단서는 유효하나 60세가 넘는 근로자들은 일을 구할 때마다 진단서를 제출해야 함.
- ✓ 건강진단서와 관련된 까다로운 심사는 노사 피차간의 손해, 산업안전공단에서 1년에 한번만 검진해도 된다는 지침을 만드는 방안이 필요. 근로자들의 이동이 잦으므로 연1회의 정기검진 비용을 산업 차원의 기금에서 부담하는 방안 고려 필요

자료 : 심규범 외(2015), 건설현장 노동력 현황 조사 및 그에 따른 정책시사점 도출, 2015 참조

건설현장 고령노동자 취업 상황(면담조사) : 건강진단 비용 개인 부담, 외국인이 내국인 고령자 대체

10

● 연구소 건물 신축 현장 (15.6.4. 전문건설업체 면담)

- ✓ 내국인력의 평균 연령은 50대, 1군 업체의 경우 65세까지는 진단서와 의사소견서를 첨부하도록 요구하고, 65세가 넘는 사람들은 대부분 고용하지 않음.
- ✓ 공기를 맞추기 위해 부득이하게 써야 한다면 원청의 요구에 따라 하청은 고령자 고용에 따른 책임확인서까지 첨부해야 함. 고령자를 기피하는 가장 큰 이유는 산재 위험 때문임.
- ✓ 진단서를 발급받는 비용은 4만 원 정도인데, 통상 개인이 부담하나 간혹 회사에서 부담하는 경우도 있음. 진단서는 한번 발급받으면 1년 정도 통용 가능함.
- ✓ 용역업체의 경우 예전에는 나이의 고저를 따지지 않았으나 최근 65세가 넘으면 내보내지 않는 업체가 늘고 있음. 외국인력이 내국인력의 빈자리를 메우면서 최근 상한 나이가 60세로 내려갔음. 외국인력이 고령자 내국인력의 일자리를 대체하고 있음.

자료 : 심규범 외(2015), 건설현장 노동력 현황 조사 및 그에 따른 정책시사점 도출, 2015 참조

건설현장 고령노동자 취업 상황 : '18년 말 기준 60대 이상 25만 명, 50대 이상 81만 명

11

● 전체 취업자 대비 건설기능인력의 연령대별 비중 비교('18.12 기준)

- ✓ 건설기능인력은 기능원 및 관련기능종사자, 장치기계조작 및 조립종사자, 단순노무종사자 등을 합한 개념으로서, **건설현장의 육체노동 종사자**를 지칭
- ✓ 40대 이상 구성비가 전체 취업자에 비해 건설기능인력이 높아 **고령화 심화**
- ✓ 전체 취업자 중 건설기능인력이 차지하는 비중도 40대 이상에서 높음.

전체 취업자 대비 건설기능인력의 연령대별 비중

구분	전체 취업자(천명, %)(A)		건설기능인력(명, %)(B)		건설기능인력 비중(%) (B/A)
계	26,638	100.0	1,552,645	100.0	5.8
20대 미만	184	0.7	329	0.0	0.2
20대	3,700	13.9	88,441	5.7	2.4
30대	5,548	20.8	208,853	13.5	3.8
40대	6,611	24.8	435,409	28.0	6.6
50대	6,369	23.9	566,017	36.5	8.9
60대 이상	4,226	15.9	253,596	16.3	6.0

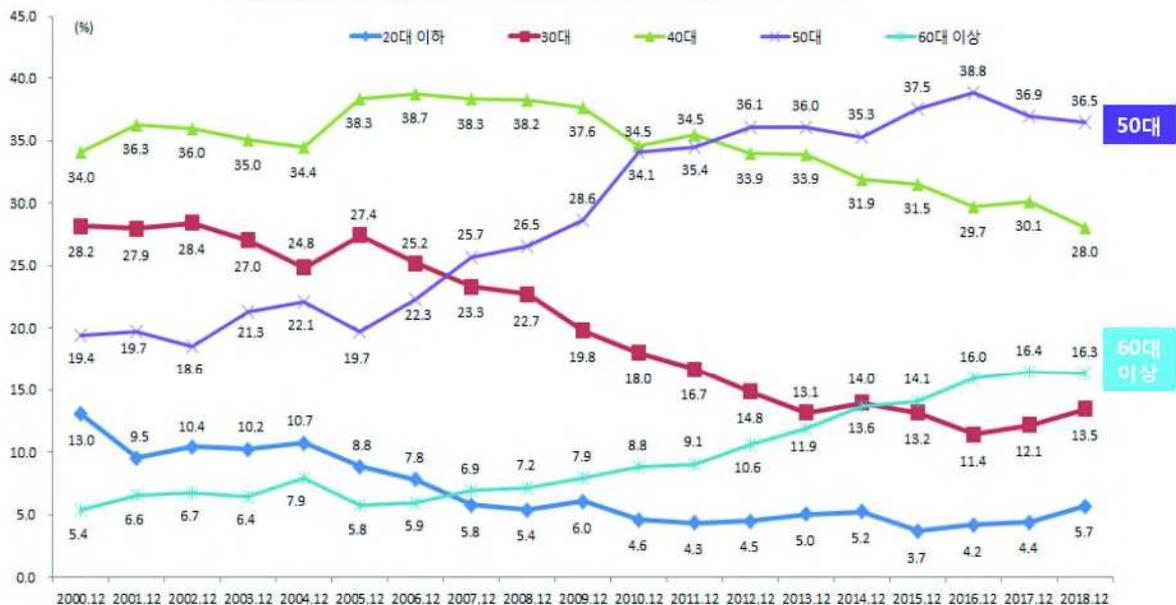
주 : 건설기능인력은 기능원 및 관련기능종사자, 장치기계조작 및 조립종사자, 단순노무종사자 등을 합한 개념임.
자료 : 통계청, 경제활동인구조사, 2018. 12월 기준

건설기능인력의 고령화 추이

: 50대와 60대 이상 급증, ('00) 19.4%, 5.4% → ('18) 36.5%, 16.3%

12

건설기능인력의 연령대별 구성비 추이

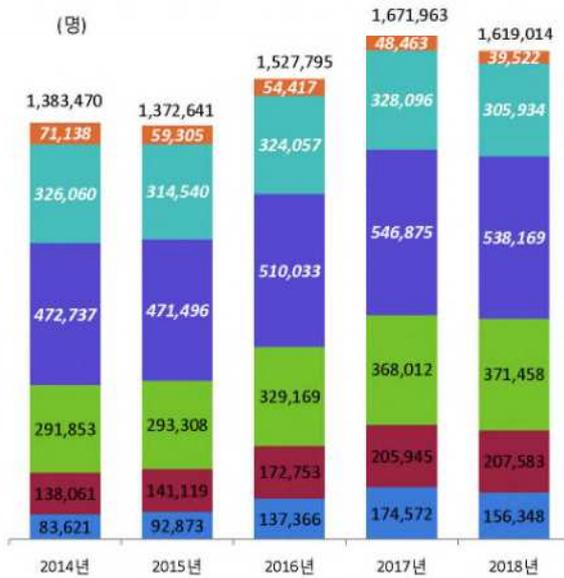


주 : 건설기능인력은 기능원 및 관련기능종사자, 장치기계조작 및 조립종사자, 단순노무종사자 등을 합한 개념임.
자료 : 통계청, 경제활동인구조사, 각 연도 12월 기준

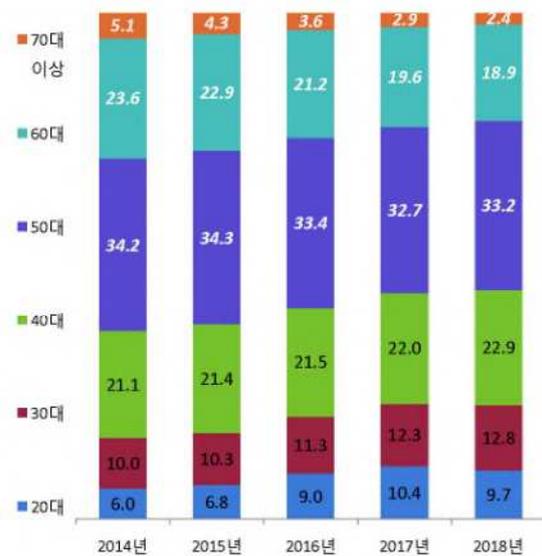
퇴직공제제도 피공제자 추이(민간 100억원, 공공 3억원 이상) : 40대 이하 증가, 60대 이상 감소, 50대 수 증가/구성비 감소

13

피공제자 수(명)의 연령별 추이



피공제자 구성비(%)의 연령별 추이



자료 : 건설근로자공제회, 2018년도 건설근로자 고용복지 사업연보, 2019

건설현장 진입 시 연령과 타 산업 근무경험 유무 : 60대 이상의 경우 저연령 진입도 다수, 타 산업 경력자 71%

14

건설현장 진입 당시의 연령

구분	사례수	25세 미만	25~29세	30~39세	40~49세	50세 이상	평균
전체(명, %)	(1,018)	10.5	18.3	34.6	24.9	11.8	36.6
20대	(92)	28.3	71.7	-	-	-	25.3
30대	(169)	21.9	35.5	42.6	-	-	28.9
40대	(267)	6.4	13.9	54.7	25.1	-	35.1
50대	(261)	3.8	6.1	38.3	38.3	13.4	40.0
60대 이상	(229)	7.4	3.1	14.8	37.6	37.1	44.8

건설산업 외 근무 경험 유무

구분	사례수	있다	없다
전체(명, %)	(1,018)	70.6	29.4
20대	(92)	47.8	52.2
30대	(169)	65.7	34.3
40대	(267)	80.5	19.5
50대	(261)	71.6	28.4
60대 이상	(229)	70.7	29.3

자료 : 건설근로자공제회, 건설근로자 종합생활 실태조사 보고서, 2018 참조

건설현장에서의 작업능력 수준 및 근로경력 : 60대 이상의 경우 숙련인력과 비숙련인력 혼재

15

건설현장에서의 작업능력 수준

구분	사례수	팀장·반장	기능공	준기공	조공	일반공
전체(명, %)	(1,018)	8.5	45.5	13.4	7.7	25.0
20대	(92)	-	12.0	5.4	15.2	67.4
30대	(169)	4.7	35.5	21.9	14.2	23.7
40대	(267)	10.9	45.3	15.0	8.6	20.2
50대	(261)	10.0	55.6	13.8	2.7	18.0
60대 이상	(229)	10.5	55.0	7.9	4.4	22.3

건설현장에서의 근로경력

구분	사례수	10년 미만	10~20년 미만	20~30년 미만	30~40년 미만	40년 이상	평균(년)
전체(명, %)	(1,018)	49.1	32.9	12.8	4.0	1.2	11.2
20대	(92)	100.0	-	-	-	-	2.1
30대	(169)	85.2	14.2	0.6	-	-	5.7
40대	(267)	49.4	44.6	6.0	-	-	9.5
50대	(261)	32.6	39.1	23.0	5.0	0.4	14.0
60대 이상	(229)	20.5	39.3	23.1	12.2	4.8	17.7

자료 : 건설근로자공제회, 건설근로자 종합생활 실태조사 보고서, 2018 참조

현재 건설현장의 임금(일당) : 60대 이상의 경우 평균 17.2만원, 저임금과 고임금 혼재

16

현재 건설현장에서의 일당

구분	사례수	10만원 미만	10~15만원 미만	15~20만원 미만	20~25만원 미만	25만원 이상	평균(만원)	
전체(명, %)	(901)	0.7	32.4	32.0	27.1	7.9	16.5	
연령	20대	(84)	1.2	66.7	25.0	7.1	-	12.9
	30대	(143)	0.7	38.5	32.2	21.7	7.0	16.1
	40대	(235)	1.7	30.6	30.6	29.4	7.7	16.5
	50대	(231)	-	25.1	34.6	29.9	10.4	17.3
	60세 이상	(208)	-	24.5	33.2	33.2	9.1	17.2
작업능력 수준	팀장·반장	(55)	-	7.3	27.3	30.9	34.5	20.4
	기능공	(409)	0.2	10.8	36.2	43.0	9.8	18.5
	준기공	(119)	-	10.1	52.9	28.6	8.4	17.7
	조공	(74)	1.4	48.6	32.4	14.9	2.7	14.6
	일반공	(244)	1.6	80.3	15.6	2.5	-	12.2

자료 : 건설근로자공제회, 건설근로자 종합생활 실태조사 보고서, 2018 참조

1년간 근로일수 및 임금소득 : 60대 이상의 경우 연간 평균 224일 근무, 3,575만원 소득

17

건설현장에서의 1년간 근로일수

구 분	사례수	50일 이하	51~100일 이하	101~150일 이하	151~200일 이하	201~250일 이하	251~300일 이하	301~350일 이하	평균(일)
전체(명, %)	(1,018)	0.8	1.0	1.6	26.0	56.7	13.5	0.5	225.1
20대	(92)	6.5	4.3	1.1	23.9	56.5	7.6	-	206.2
30대	(169)	-	-	-	32.0	50.9	16.0	1.2	229.3
40대	(267)	0.4	0.7	1.1	25.5	57.3	14.2	0.7	227.8
50대	(261)	0.4	-	3.1	21.5	60.9	13.8	0.4	227.1
60대 이상	(229)	-	1.7	1.7	28.4	55.5	12.7	-	224.0

건설현장에서의 1년간 임금소득

구 분	사례수	2,000만원 이하	2,001~3,000만원 이하	3,001~4,000만원 이하	4,001~5,000만원 이하	5,000만원 초과	평균(만원)
전체(명, %)	(1,018)	10.6	32.7	32.0	21.2	3.4	3,429
20대	(92)	29.3	48.9	18.5	3.3	-	2,574
30대	(169)	7.1	36.7	41.4	11.8	3.0	3,330
40대	(267)	9.7	32.6	32.6	21.0	4.1	3,485
50대	(261)	6.9	27.6	34.1	29.9	1.5	3,610
60대 이상	(229)	10.9	29.3	27.5	25.8	6.6	3,575

자료 : 건설근로자공제회, 건설근로자 종합생활 실태조사 보고서, 2018 참조

자신의 생산물에 대한 만족도 및 삶의 만족도 : 60대 이상의 경우 '생산물 완성도 미흡에 대한 안타까움' 강해

18

자신이 만든 생산물에 대한 만족도

구 분	사례수	정성을 다해 만들었으므로 만족한다	시간에 쫓기면서 만들어 완성도가 낮아 다소 만족하지 못한다	전혀 만족하지 못한다	생산품 품질은 내 알 바 아니다
전체(명, %)	(1,018)	57.5	36.1	6.4	-
20대	(92)	56.5	35.9	7.6	-
30대	(169)	60.4	32.0	7.7	-
40대	(267)	56.9	35.6	7.5	-
50대	(261)	60.5	33.7	5.7	-
60대 이상	(229)	52.8	42.8	4.4	-

현재 삶에 대한 만족도

구 분	사례수	불만족(1~2점)	보통(3점)	만족(4~5점)	평균(5점)
전체(명, %)	(1,018)	25.1	52.3	22.6	2.95
20대	(92)	41.3	40.2	18.5	2.73
30대	(169)	26.0	52.7	21.3	2.92
40대	(267)	25.1	51.3	23.6	2.97
50대	(261)	19.9	55.2	24.9	3.03
60대 이상	(229)	24.0	54.6	21.4	2.96

자료 : 건설근로자공제회, 건설근로자 종합생활 실태조사 보고서, 2018 참조

필요한 복지서비스 및 향후 희망 근무기간

: 60대 이상의 경우 '퇴직공제금 인상'과 '건강검진'에 대한 요구 많아, '계속 근무' 희망

19

필요로 하는 노동 관련 복지서비스(복수응답)

1+2+3 순위	사례수	퇴직공제금 인상	취업 알선	직업 훈련	여가취미 활동지원	자녀교육비 지원	금융 지원	건강 검진	안전보호 장구	노동 상담	작업복	출근 셔틀버스
전체(명,%)	(1,018)	66.3	35.7	34.5	30.7	30.1	26.3	25.4	22.6	18.1	6.0	3.4
20대	(92)	56.5	52.2	41.3	34.8	9.8	25.0	21.7	18.5	19.6	7.6	13.0
30대	(169)	66.3	37.3	39.1	34.3	30.8	24.9	20.7	24.9	16.0	1.8	2.4
40대	(267)	66.3	30.7	33.0	28.5	40.8	28.5	25.5	19.5	17.6	6.0	2.2
50대	(261)	66.3	32.2	32.2	28.4	31.8	26.8	25.7	24.5	19.5	9.6	3.1
60대 이상	(229)	70.3	37.6	32.8	31.9	23.1	24.9	30.1	24.0	17.9	4.4	2.2

향후 희망 근무기간

구분	사례수	체력이 닿는 한 계속 하고 싶다	다른 일이 생길 때까지만 하고 싶다	아직 아무 계획이 없다	당장 그만두고 싶다
전체(명, %)	(1,018)	38.5	27.7	26.9	6.9
20대	(92)	25.0	38.0	32.6	4.3
30대	(169)	32.5	36.7	22.5	8.3
40대	(267)	34.8	27.0	30.0	8.2
50대	(261)	42.9	26.4	24.5	6.1
60대 이상	(229)	47.6	19.2	27.1	6.1

자료: 건설근로자공제회, 건설근로자 종합생활 실태조사 보고서, 2018 참조

건설현장에서 불만족스런 사항, 구직 어려움

: 60대 이상의 경우 노후대책 부재, 고령화로 인맥 약화, 외국인력에게 대체 등

20

건설현장에서 가장 불만족스러운 사항

구분	직업전망이 없다	항상 불안한 일자리	더럽고 위험한 작업환경	근로시간이 너무 길다	1년간 임금이 너무 낮다	겨울철마다 실업 반복	노후대책이 없다	신분,경력입증이 어렵다	현장에 편의시설이 없거나 더럽다
전체(%)	11.8	26.6	8.1	7.5	11.9	9.2	17.8	2.5	4.6
20대	0.0	20.0	20.0	0.0	10.0	10.0	0.0	10.0	30.0
30대	10.0	31.7	13.3	4.2	10.0	7.5	13.3	1.7	8.3
40대	11.4	27.3	9.2	8.6	12.0	6.9	18.0	2.1	4.5
50대	12.1	25.6	7.5	8.3	11.9	9.6	17.9	2.7	4.5
60대 이상	13.0	26.4	5.4	5.1	12.6	12.6	19.9	2.9	2.2

구직과정에서 겪는 어려움

구분	팀/반장 고령화로 인맥으로 구직 어려움	적정수준 임금의 일자리 구하기 어려움	일자리 정보 부족으로 구직 어려움	외국인력(동포 포함)에 밀려 구직 어려움	임금 떼이지 않을 신뢰할 일자리 부족
전체(%)	19.2	23.0	18.6	29.5	8.6
20대	11.1	11.1	33.3	33.3	11.1
30대	20.2	27.5	21.1	21.1	8.3
40대	17.9	25.6	21.3	24.4	9.4
50대	17.9	21.9	17.1	33.1	9.4
60대 이상	25.0	20.4	16.2	31.9	5.0

자료: 심규범 외(2015), 건설현장 노동력 현황 조사 및 그에 따른 정책시사점 도출, 2015 참조(근로자 919명 조사)(기타, 무응답 생략)

사회보험 등 가입 비율

: 60대 이상의 경우 퇴직공제제도 92.1%, 국민연금 23.1%

21

- 국민연금 가입 저조 : 노령연금 사각지대에 놓일 가능성 높아
 - (적용대상 변화) 월 20일 이상 근무 → 월 8일 이상 근무(188 이후 발주공사부터)
- 퇴직공제제도 가입률 높아 : 근로자 부담 없고 경력관리 가능 → 선호
 - (한계) 적용범위 일부에 국한, 공제부금 수준 낮아 → 노후대책으로서 미흡

최근 또는 현재 현장의 사회보험 등 가입 비율 (2018년 기준) (단위 : 명, %)

구분	사례수	건설근로자 퇴직공제제도	고용보험	건강보험 (직장가입자)	국민연금 (직장가입자)
전체	(1,018)	91.6	82.7	37.7	32.4
20대	(92)	92.4	78.3	28.3	20.7
30대	(169)	97.6	86.4	37.9	34.3
40대	(267)	89.9	84.3	40.8	36.0
50대	(261)	88.5	82.8	44.8	39.8
60세 이상	(229)	92.1	79.9	29.7	23.1

자료 : 건설근로자공제회, 건설근로자 종합생활 실태조사 보고서, 2018 참조

비정규직 특성 반영한 퇴직공제 존재, 하지만 부족 : 원인은 낮은 공제부금, 한정된 적용범위

22

- 비정규직 특성을 반영한 퇴직공제제도 : 1년 미만 근로에도 퇴직금 지급
 - (의의) 1년 미만 근로자 중 오직 건설일용근로자에게만 존재하는 퇴직금제도
 - (한계) 하지만 부족, 2018년 퇴직자 평균 퇴직공제금 2811천원(일시금)
 - (원인) 퇴직공제부금 1일 4,800원, 적용범위 한정(공공 3억원, 민간 100억원 이상)

연령별 퇴직공제제도 연간 적립일수 및 퇴직공제금 수령액 (2018년 기준)



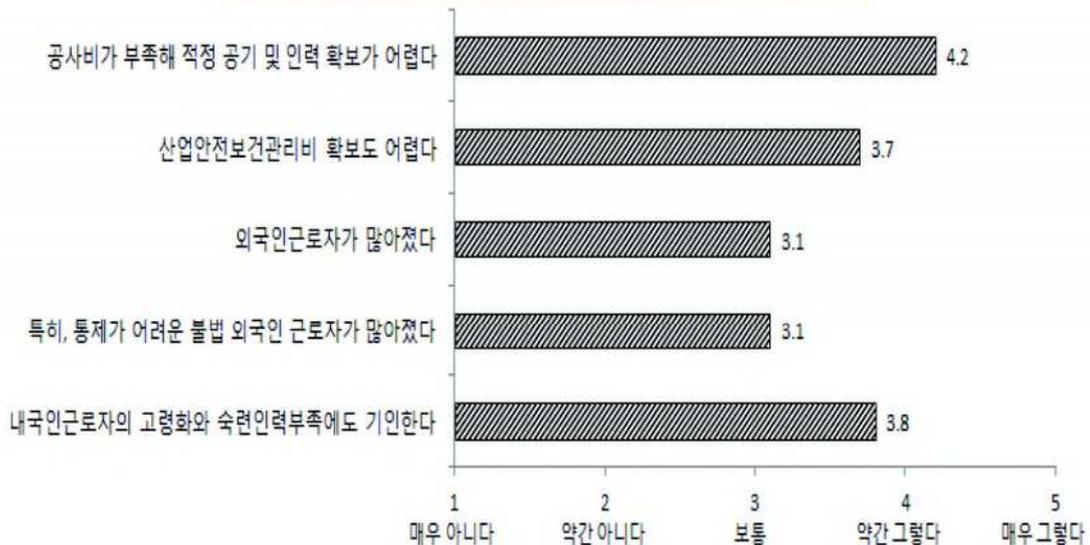
자료 : 건설근로자공제회, 2018년도 건설근로자 고용복지 사업연보, 2019 참조

건설현장 산재 위험 증가

: 공사비 부족, 내국인 고령화 등을 주요 이유로 인식

23

건설현장의 산재 증가 이유 : 사업주 응답



자료 : 심규범(2014), 건설현장 외국인 근로자의 효율적 관리 방안 - 고용허가제 및 산업 안전을 중심으로 -, 한국건설산업연구원 참조

건설현장 고령자의 산재 위험 증가

: 60대 이상의 사망만인율 및 재해율이 상대적으로 높아

24

건설업취업자의 연령대별 산재 발생 비교 (2017년 기준)

건설업	사망자	재해자	건설업취업자	건설기능인력	건설업취업자 기준		건설기능인력 기준	
					사망만인율	재해율	사망만인율	재해율
전체	579	25,649	1,959,438	1,458,442	2.95	1.31	3.97	1.76
20대 이하	13	619	120,241	58,798	1.08	0.51	2.21	1.05
30대	29	1,706	314,646	175,885	0.92	0.54	1.65	0.97
40대	105	4,891	576,381	436,600	1.82	0.85	2.40	1.12
50대	235	9,921	671,837	547,068	3.50	1.48	4.30	1.81
60대 이상	197	8,512	276,333	240,091	7.13	3.08	8.21	3.55

전산업	사망자	재해자	전산업취업자	사망만인율	재해율
전체	1,957	89,848	26,725	0.73	0.34
20대 이하	60	8,762	3,907	0.15	0.22
30대	144	11,333	5,643	0.26	0.20
40대	395	17,198	6,783	0.58	0.25
50대	619	28,241	6,302	0.98	0.45
60대 이상	739	24,314	4,090	1.81	0.59

주 : 산식의 분모에 건설업취업자를 대입해 일반적인 사망만인율 및 재해율과 수치가 다름. 하지만 연령대별 재해 정도의 비교는 가능함.

건설기능인력은 건설업취업자 중 기능원 및 관련기능종사자, 장치기계조작 및 조립종사자, 단순노무종사자 등을 합한 개념임.

사망만인율(0/000) = (사망재해자수 / 취업자수) * 10,000

재해율(%) = (재해자수 / 취업자수) * 100

자료 : 통계청, KOSIS, 취업자는 2017년 경제활동인구조사 활용

건설현장 고령자의 산재 위험 증가 : 60대 이상의 사망만인율 및 재해율이 상대적으로 높아

25

건설업취업자의 연령대별 산재 발생 비교 (2017년 기준)



주 : 산식의 분모에 건설업취업자를 대입해 일반적인 사망만인율 및 재해율과 수치가 다름. 하지만 연령대별 재해 정도의 비교는 가능함.
건설기능인력은 건설업취업자 중 기능원 및 관련기능종사자, 장치기계조작 및 조립종사자, 단순노무종사자 등을 합한 개념임.
자료 : 통계청, KOSIS

26

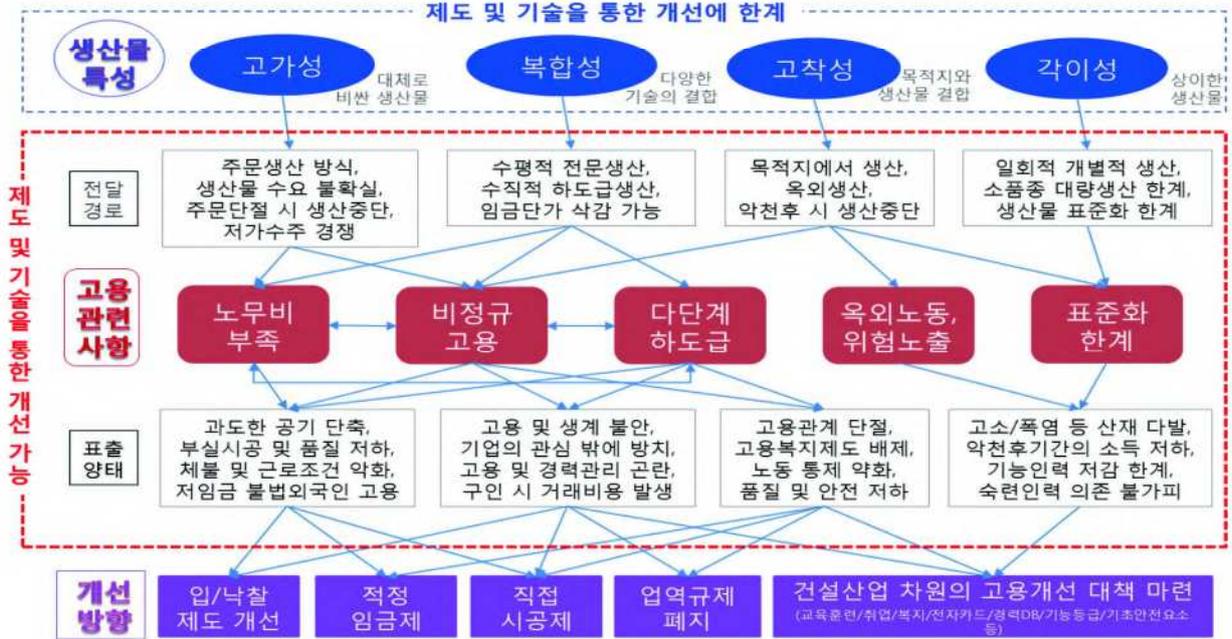
3. 문제점 및 원인 분석

외국인 과다, 저임금을 무기로 내국인 대체
공사비 부족 원인, '제 살 깎기 수주경쟁'
진원지, 생존(일자리) 위한 '임금 삭감 경쟁'

★ 건설생산물의 특성으로부터 노동력의 특성 파생 → 건설현장의 수주생산 방식 및 다단계 도급구조

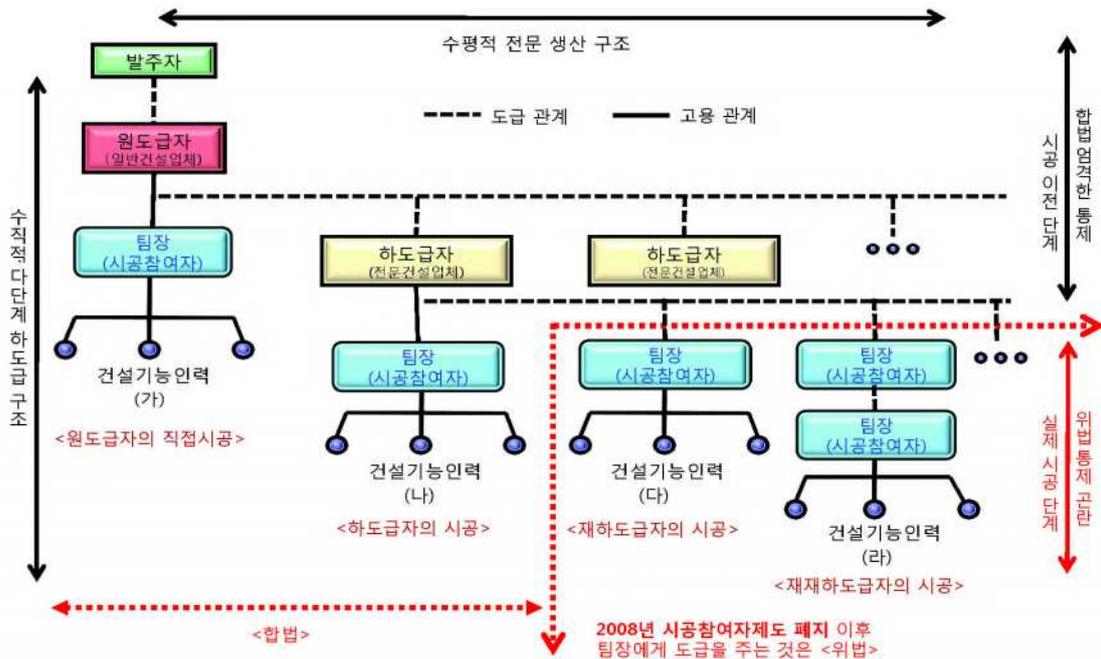
27

생산물 특성에서 비롯된 건설노동자 고용 관련 주요 사항 및 개선방향



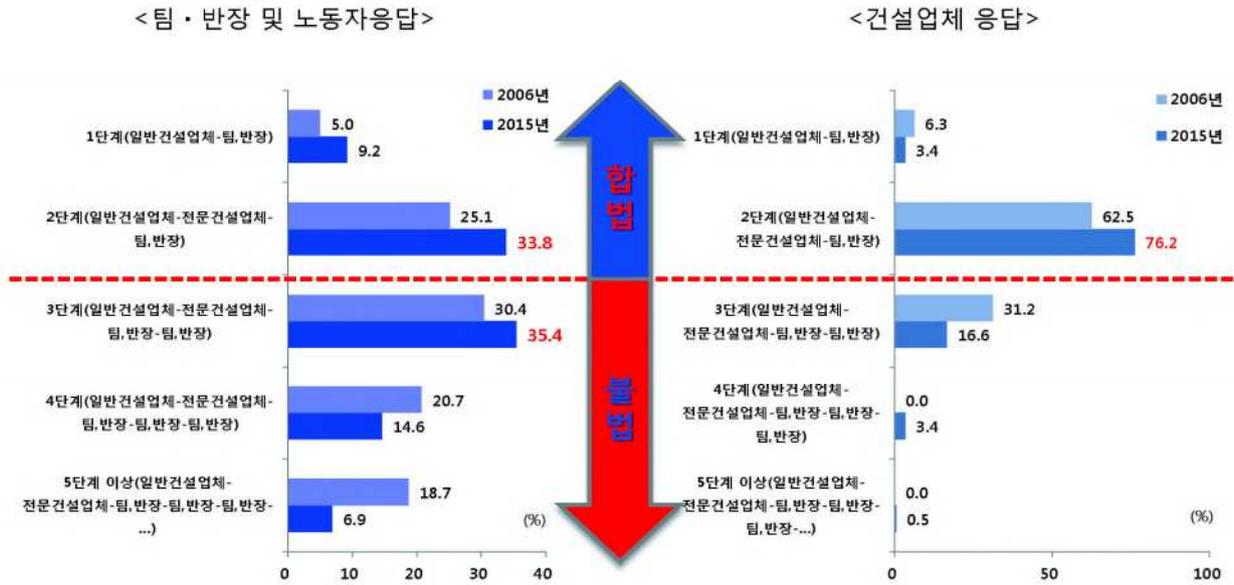
건설현장의 생산 및 고용구조

28



다단계 하도급 실태 : 시공참여자 폐지 전후 비교

29



자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장의 다단계 하도급구조 실태 조사, 2006 ; 한국건설산업연구원, 건설현장 노동력 현황 설문조사, 2015.7

건설공사 저가수주 경쟁 → 공사비 부족

30

- '입찰자' 간의 '제 살 깎기 저가수주 경쟁' → 파이 축소 → 공사비 부족
 - 발주자의 설계금액 대비 실제 시공 단계의 하도급 금액 비율 : 최저 약 25%

국토해양부 산하 공공기관 건설 계약 실태

발주자	공사명	발주자 설계금액(A) (억원)	원도급 금액(B) (억원)	하도급 금액(C) (억원)	설계금액 대비 하도급 금액 비율(C/A)(%)
한국수자원 공사	한탄강댐 군 대체시설 공사	-	-	-	342
	시화멀티테크노밸리 제5공구 교량	125	118	62	496
	보현산 다목적댐	-	-	-	414
	안동댐 직하류구간 하천 정비	-	-	-	419
부산지방 해양항만청	감천항 정온도항상 외곽시설 설치	146	84	38	26.1
	부산국제여객터미널 건립사업	45	30	11	24.4
인천항만공사	인천신항 터미널 하부공축조공사	50	-	20	41.1
부산항만공사	부산항 북항 재개발 사업	-	-	-	38~49

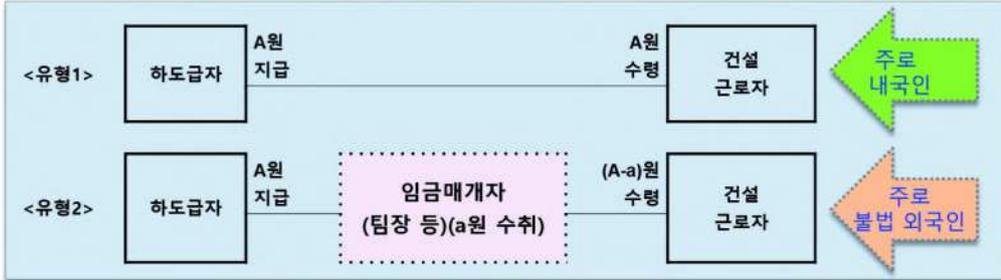
자료 : 김기현 의원실(서울경제, 2011.9.27. 2면 참조), 심규범 외(2011)에서 재현용.

'저가수주 현장에서 산업안전은 사치'

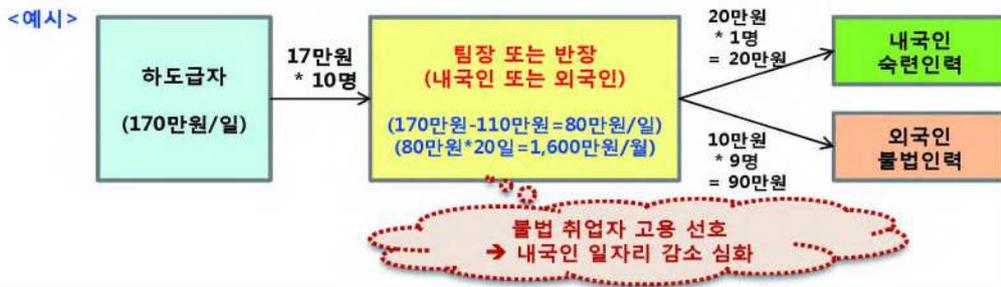
★ 불법취업자에 대한 '팀장'의 임금중간착취 및 부당 폭리
 → 불법 외국인 선호 → 내국인 일자리 감소 및 안전 위험

31

- 임금중간착취(소위 '쓰구미') 만연(특히, 불법취업자 대상) : 최근의 '외국인노동자 과다' 심화
 - ▶ 폐해 : 노무비 누수 → 저숙련 불법취업자 투입 → 일자리 대체, 품질 저하, 산재 증가
 - ▶ 원인 : 임금 누수 억제 장치 부재(근로기준법의 중간착취 기준 부재 → 단속 곤란)



국민일보('18.3.27)
 ... 불법체류자를 선호하는 이유는 간단하다. 방문취업 비자를 받은 합법적인 조선족 노동자와 한국인 노동자 사이에 임금 격차가 거의 없어졌기 때문이다. 한국인 인부의 일당이 20만원이면 숙련된 조선족 인부는 18만~20만원이다. 오야지 입장에서선 가격경쟁력이 없는 셈이다. 반면 불법체류 신분인 한족 인부는 8만~10만원의 일당에도 기꺼이 일을 하러 나선다. ...



다단계 하도급 + 불법외국인 → 내국인 일자리 위기
 : 저가수주 경쟁 → 노무비 부족 → 임금 저하 → 외국인력 고용

32

'시중노임단가'와 '설문조사 임금' 간 격차 비교 : 하도급, 외국인력과 경쟁 → 삭감

기준 시점(조사 시점)	항목	시중노임단가(A)	설문조사 임금(B)	임금 격차(A-B)
2013 ('13.5)	①일일 임금(일당)(원)	140,833	147,471	-
	②기준이 되는 근로시간(시간)	8.0	9.2	-
	③8시간으로 환산된 임금(원)	140,833	120,384	20,449
	④실제 근로시간으로 환산된 임금(원)	172,520	147,471	25,049
2015 ('14.5)	①일일 임금(일당)(원)	154,343	163,634	-
	②기준이 되는 근로시간(시간)	8.0	9.0	-
	③8시간으로 환산된 임금(원)	154,343	137,797	16,546
	④실제 근로시간으로 환산된 임금(원)	183,282	163,634	19,648

주: 기준 시점의 괄호 안은 시중노임단가의 조사시점임.
 ① 8시간으로 환산된 임금(원) = ① 설문조사임금 × (8 ÷ (8 + 초과근로시간 × 1.5))
 ② 실제 근로시간으로 환산된 임금(원) = ③ 시중노임단가 × ((8 + 초과근로시간 × 1.5) ÷ 8)
 자료: 대한건설협회, 시중노임단가, 각 연도; 한국건설산업연구원, 건설근로자 설문조사, 각 연도

내/외국인 간 숙련별 임금(일당 기준) 격차

구분	한국인		조선족 동포		기타 외국인	
	숙련	비숙련	숙련	비숙련	숙련	비숙련
평균(만원/1일)	168	131	151	118	146	117
한국인 임금 대비 격차(만원)	00	00	17	13	22	14
한국인 임금 대비 비율(%)	1000	1000	899	901	869	893

내/외국인의 평균 연령

구분	숙련	비숙련
한국인력	54.2	49.6
조선족	41.7	39.1
기타외국인	35.9	33.4

자료: 심규범 외(2015), 건설현장 노동력 현황 조사 및 그에 따른 정책시사점 도출, 2015 참조(근로자 919명 조사)

건설기능인력은 부족, 외국인력 과다 → 외국인 진입에 따른 내국인 일자리 감소

33

- (숙련인력 부족) 2018년 내국인 공급 부족 규모가 약 18만 명 수준
- (건설현장 외국인력) 2018년 약 31만명, 합법 약 6만명, 불법 약 25만명

건설기능인력 수급 차이 (2018년 현재)

연도	건설투자 전망 (2010년 연쇄가격 기준) (억 원)	인력수요 (A) (명)	인력공급(명)			수급 차이(명)	
			계 (B=B ₁ +B ₂)	내국인 공급 (B ₁)	외국인 공급 (B ₂)	내국인 수급차이 (B ₁ -A)	전체 수급차이 (B-A)
2018	2,498,230	1,744,915	1,877,364	1,567,573	309,791	-177,342	132,449

외국인 건설노동자 공급 규모 보정(2018년 현재)

설문조사에 의한 외국인력 수	귀화자 (내국인 신분)	영주(F-5) 조선족 (내국인 신분)	실제 외국인력 수(명)		
			(D=A-B-C)	합법근로	불법근로
(A)(명)	(B)(명)	(C)(명)			
350,342	6,320	34,231	309,791	62,270	247,521

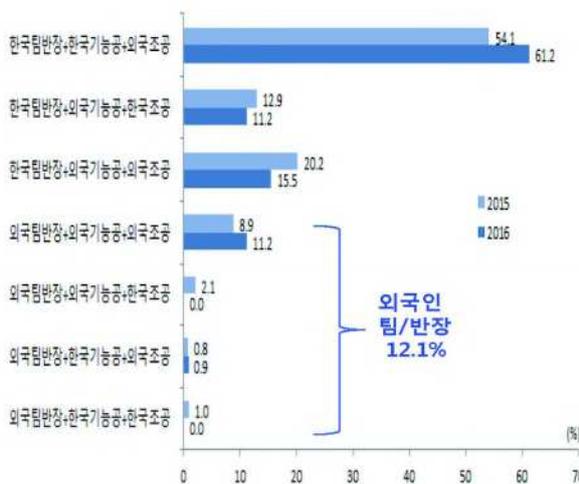
자료 : 심규범 외(2018), 건설근로자 수급실태 및 훈련수요 조사, 건설인적자원개발위원회 참조

외국인 팀/반장 비중이 증가하는 경향

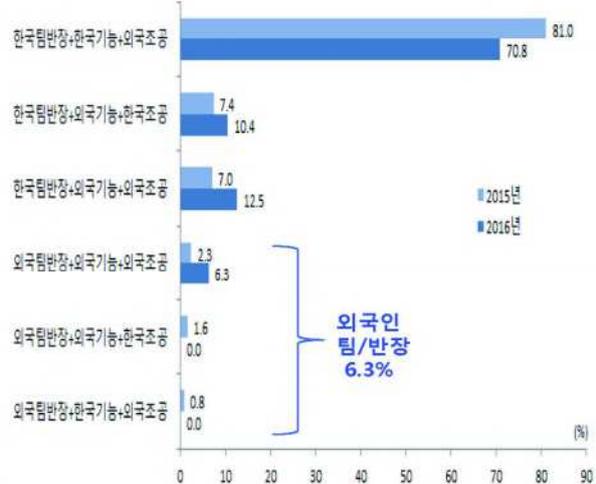
→ 외국인 팀/반장 증가 시 내국인 일자리 감소 가능성 증가

34

외국인력 현장 배치 방식(근로자 응답)



외국인력 현장 배치 방식(건설업체 응답)



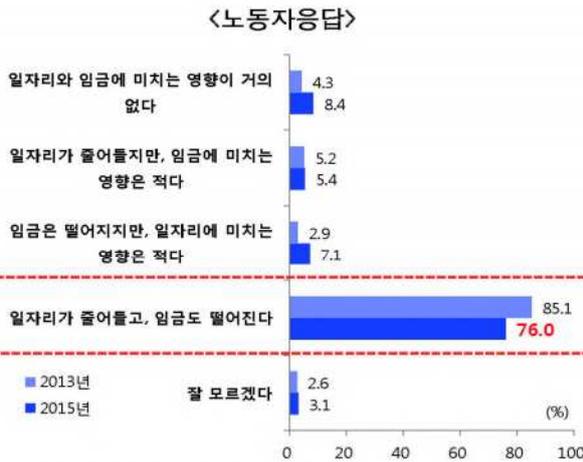
자료 : 심규범 외(2018), 건설근로자 수급실태 및 훈련수요 조사, 건설인적자원개발위원회 참조

건설현장 외국인력의 영향

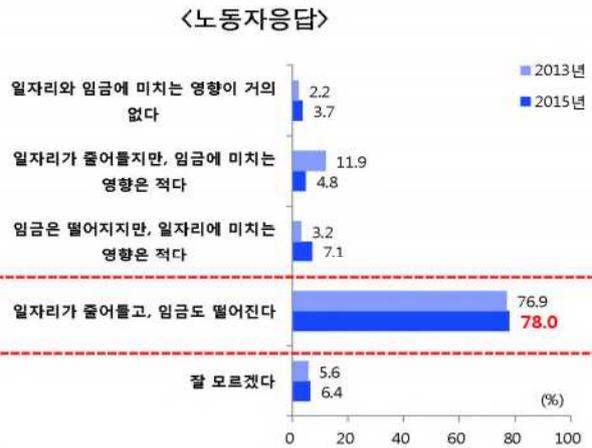
: 내국인 대체 + 임금 저하 → 근로조건 악화 → 내국인 진입 기피

35

외국인력이 '숙련 내국인력' 취업에 미치는 영향



외국인력이 '비숙련 내국인력' 취업에 미치는 영향



자료 : 한국건설산업연구원, 건설인력 수급 실태 설문조사, 2013.9 ; 한국건설산업연구원, 건설현장 노동력 현황 설문조사, 2015.7

건설현장 외국인력의 영향

: 50대와 60대 이상의 경우 '일자리와 임금 모두 하락' 인식 강해

36

외국인력이 숙련인력에 미치는 영향

구분	영향 거의 없다	일자리만 감소	임금만 하락	일자리와 임금 모두 하락	잘 모름
전체(%)	7.7	7.0	9.2	73.4	2.7
20대	25.0	0.0	0.0	50.0	25.0
30대	8.6	8.6	6.9	70.7	5.2
40대	7.3	9.1	13.8	67.2	2.6
50대	7.8	6.5	8.4	74.4	2.9
60대 이상	7.1	4.3	5.0	82.9	0.7

외국인력이 비숙련인력에 미치는 영향

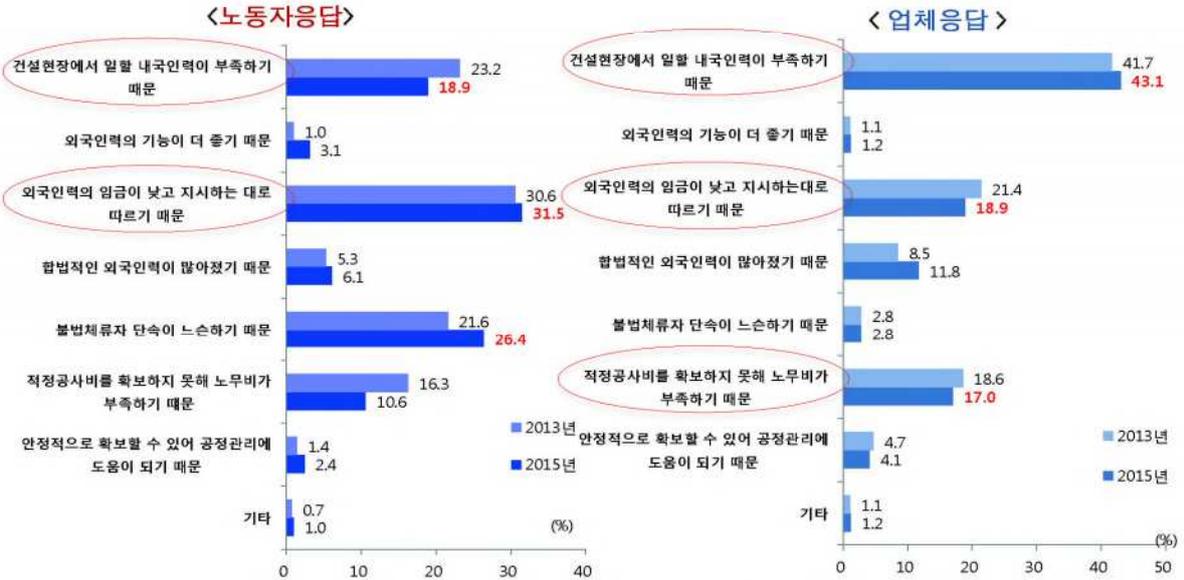
구분	영향 거의 없다	일자리만 감소	임금만 하락	일자리와 임금 모두 하락	잘 모름
전체(%)	3.2	5.7	8.8	76.0	6.4
20대	0.0	20.0	0.0	60.0	20.0
30대	3.6	7.1	10.7	73.2	5.4
40대	4.9	7.1	9.8	71.9	6.3
50대	2.6	4.9	8.0	79.0	5.5
60대 이상	1.7	4.1	8.3	76.9	9.1

자료 : 심규범 외(2015), 건설현장 노동력 현황 조사 및 그에 따른 정책시사점 도출, 2015 참조(근로자 919명 조사)

건설현장 내국인 일자리 감소 : 외국인력 활용 이유

37

외국인력을 활용하는 이유 : 저임금, 내국인력 부족, 노무비 부족, 단속 미흡 등



자료 : 한국건설산업연구원, 건설인력 수급 실태 설문조사, 2013.9 ; 한국건설산업연구원, 건설현장 노동력 현황 설문조사, 2015.7

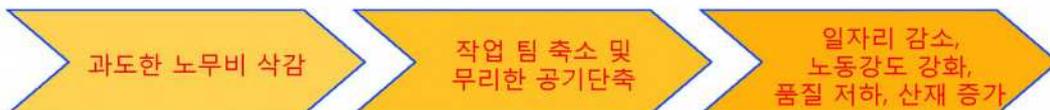


건설현장의 내국인 일자리 감소 원인 : '노무비 삭감'에 대한 대응(현장관리자 면담 결과)

38

● 건설현장 고용 관행에 내재된 '내국인 일자리 감소' 원인 : 오래된 관행

- **삭감된 노무비를 만회하기 위한 방법** : 현장실무자들과의 면담 결과
 - 작업 팀 감축 : 예컨대, 통상 10명인 작업 팀을 7~8명으로 축소
 - 저임금노동자 투입 : 고임금의 A급 대신 중/저임금의 B급 투입
 - 내국인력을 외국인력으로 대체 : 순응적인 저임금 외국인력 투입(체불,산재)
- **"하지만 외국인을 마냥 늘릴 수는 없어"** <고용허가제 활용 전문업체 현장소장>
 - 외국인이 많아질수록 품질 저하, 산재 위험 증가(2015년 면담)
 - '내국인 : 외국인 = 5 : 5' → 어렵지만 공사 수행 가능
 - 저가수주 경쟁 점점 더 격화, 노무비 더욱 큰 폭으로 삭감 지속
 - 현재 '내국인 : 외국인 = 2 : 8' → 품질 저하, 산재 증가, 하자 발생 우려 심각 → 해서는 안 될 일
 - "돈만 있다면 내국인 숙련공으로 작업할 것, 돈이 없으니 어쩔 수 없이 알면서도 독초를 먹는 셈"

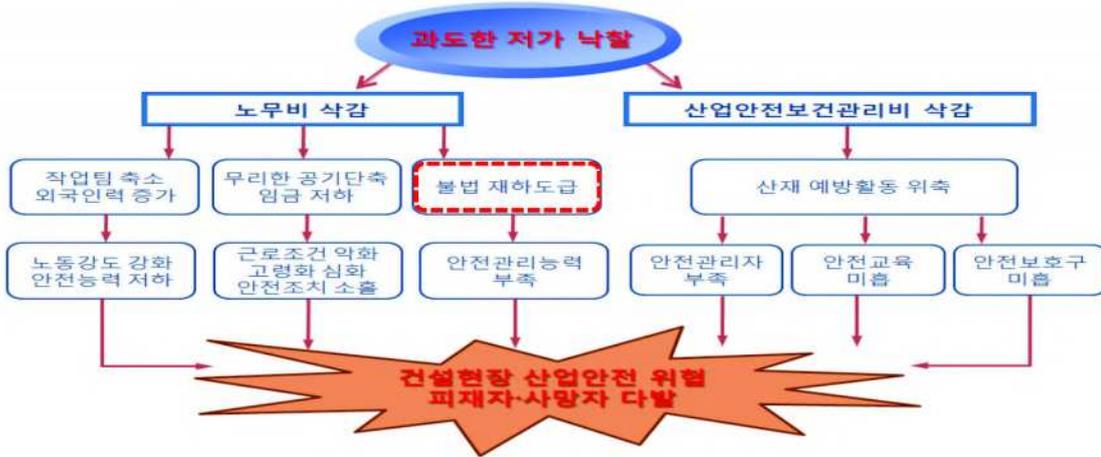


건설공사 저가수주 → 산업안전 위협

39

- 과도한 공사비 저하 ⇒ 산업안전의 필요성은 인정, **'저가수주 현장에서 산업안전은 사치'**
 - 건설현장의 다단계 하도급구조, 과도한 건설업체간의 과당경쟁, 성실업체 여부를 선별하는데 한계가 있는 입.낙찰제도 등 → **과도한 저가낙찰**
 - 다단계 하도급구조가 온존한 상태에서 낙찰률이 지나치게 저하될 경우 그 부담은 아래로 전가되고 최말단의 건설업자나 팀.반장들은 이를 만회하기 위해 **무리한 공기 단축으로 대응**

과도한 저가낙찰이 건설현장 산업안전에 미치는 영향

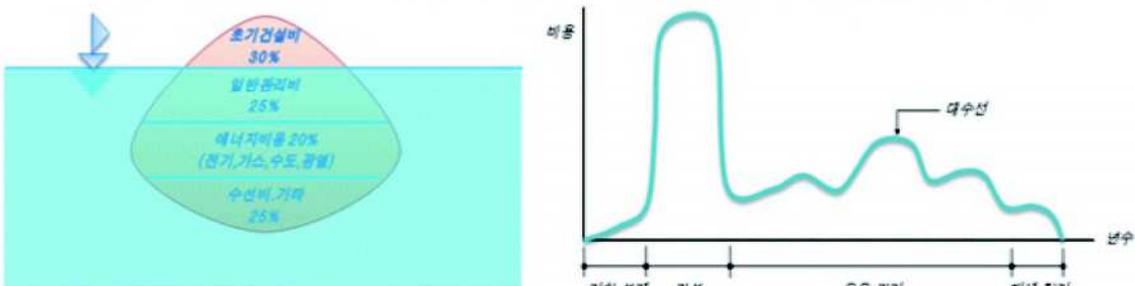


건설공사 저가수주 → 산업안전 위협

40

- 건설 관련 안전의 개념과 사고의 표출 형태
 - **시공 과정의 안전**: 일하는 노동자들의 안전 → 산업안전 → 산재, 재해율, 사망만인률 등
 - **사용 과정의 안전**: 일반 국민들의 안전 → 시설물안전 → 사고, 붕괴, 화재 등
* 1994년 성수대교 붕괴, 1995년 삼풍백화점 붕괴, 2014년 마우나오션리조트 붕괴 등
- **건설 관련 안전을 위협하는 공통 원인: 공사비 부족, 하지만 개선 노력은 부족**
 - 시공 과정의 안전: 공사비 부족 → 무리한 공기단축, 저임금 불법체류자 고용 → 산재 증가
 - 사용 과정의 안전: 공사비 부족 → 부실 시공, 유지관리비 증가 → 사고 증가

생애주기비용(Life Cycle Cost)의 구성: '초기 건설비는 빙산의 일각'



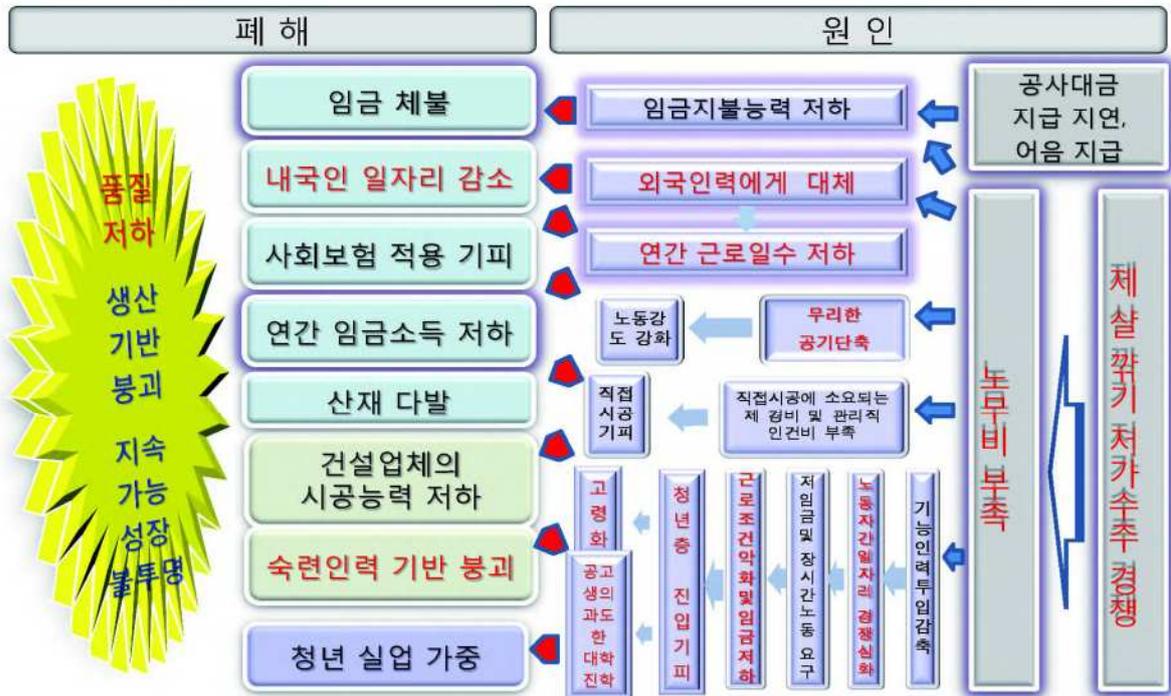
자료: 건축용어사전, 네이버 지식백과(2011, 성안당)

⇒ '코 앞의 예산 절감'이 아니라 '보다 멀리 내다보는 정책 철학' 필요

건설현장 피해의 공통 원인 : "제 살 깎기" 저가 수주 경쟁

→ 약자에 부담 전가 → 약자의 붕괴 → 품질/안전/일자리 등 붕괴

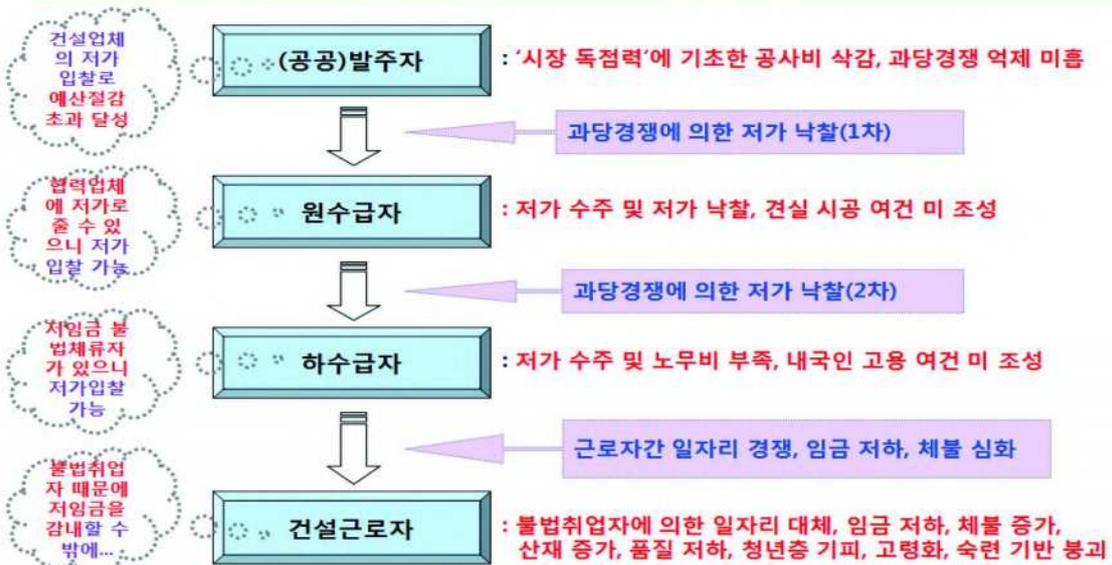
41



★ '공사비 부족'의 원인 : 발주자의 삭감? 입찰자의 삭감?
 '공사비 부족'의 진원지 : 일자리 확보를 위한 임금 삭감 경쟁

42

각 당사자의 입장에서 본 '제 살 깎기' 경쟁의 진원지 : 노동자 간 '임금 삭감 경쟁'

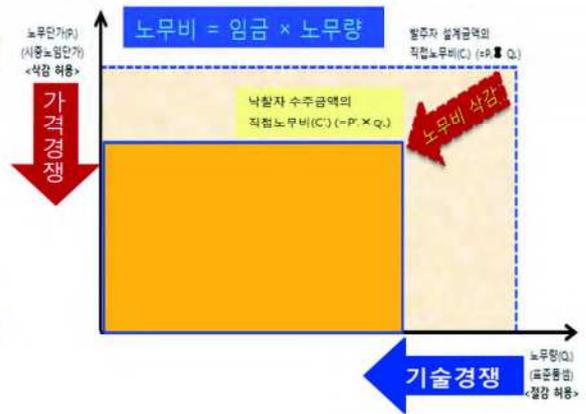


⇒ "임금 삭감 억제 장치" 없이는 해결 불가, 입찰제도만의 변화로 대응 불가

★ 주문생산방식+도급구조 → '노무비 절감 유형' 중요
→ 구매자의 비용, 생산자의 수입, 낙찰자 선정 방법 등 규정

43

- (발주자 입장) '낮은 가격'으로 구매 희망, 하지만 생애주기비용(LCC) 증가 우려
 - 목적물이 없는 상태에서 구매 여부를 결정하고 생산자를 선정
 - 구매비용을 최소화해 줄 수 있는 입찰자 선정 → 최저가낙찰제, LCC 증가 부작용 우려
- (입찰자 입장) '높은 가격'으로 판매 희망, 하지만 입찰에서 탈락 우려
 - 건설생산물 낙찰 및 계약 시점에서 노무비 상한선 결정 → 받을 수 있는 임금 규정
 - 입찰자는 수주에 성공하기 위해 저가로 입찰하려는 경향 존재 → 저가 덩핑입찰
 - 저가 덩핑수주 경쟁 시 공사비 부족 → 임금지불능력 부족, 부실시공, LCC 증가
- (가격경쟁) 임금 삭감으로 노무비 저하
 - 저임금 저숙련자 특히, 불법체류자의 고용을 유도하는 결과를 초래
 - '임금 하한선 설정'을 통한 '억제' 필요
 - (미국) 건설업 prevailing wage 도입(연방, 1931) → 대공황 직전, 중국인 등으로부터 보호
 - (독일) 건설업 직종별 최저임금 도입(1997) → EU 통합 이후 동유럽인으로부터 보호
- (기술경쟁) 노무량 절감으로 노무비 저하
 - 공법 개선, 소재 개발, 공정관리기법 개발 등의 기술개발 유도
 - '엄격한 기술심사'를 통한 '축진' 필요



★ 현행 비정상적인 악순환 구조 (기술심사 미흡)
: 근거 없는 임금 및 노무량 삭감 → 편법 동원 및 피해 심화

44

노무단가(P) (시중노임단가)

발주자 설계금액의 직접노무비(C) (=P × Q)

하수급자 수주금액의 직접노무비(C') (=P' × Q')

노무량(Q) (표준품셈)

노무비 삭감

임금 단가 삭감

노무량 삭감

- 불합리한 임금 단가 삭감 가능 → '제 살 깎기' 가격경쟁 만연
- 저임금 노동자 고용 불가피
- 저숙련 불법체류자 고용
- 내국인 일자리 대체
- 내수진작 고리 단절(임금송금)
- 임금 중간착취(배달사고) 및 체불
- 임금중간착취를 목적으로 하는 불법제하도급 만연
- 소득 감소 및 근로조건 악화 → 청년층 기피 → 고령화

'제 살 깎기' 저가 수주 경쟁 → 공사비 부족

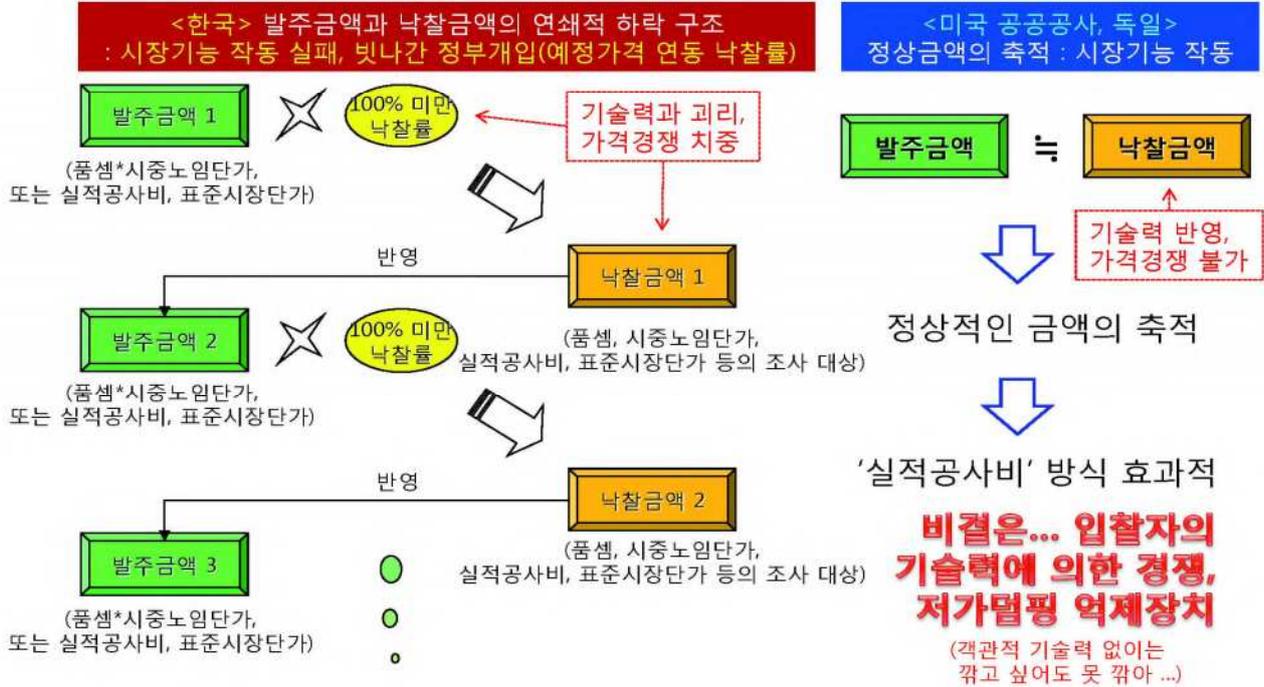
- * 발주자 : 수요 독점력, 저가 유도 → 관리 감독 불안
- * 원수급자 : 수주를 위한 제 살 깎기 → 하자 발생
- * 하수급자 : 수주를 위한 제 살 깎기 → 하자 발생
- * 노동자 : 고령화, 외국인력 증가 → 숙련도 저하 → 동반 공멸, 품질 저하, 국민 위험

• '제 살 깎기 수주경쟁' 심화 → 젊은 층 진입 기피, 고령화, 일자리 감소, 외국인력에게 대체 산재 증가, 품질 저하 → 건설산업 미래 불투명

- 근거 없는 노무량 삭감 가능 → 합리적 기술경쟁 부재
- 무리한 공기 단축 불가피
- 작업팀 축소 및 장시간 노동 불가피
- 안전 체조 기피, 안전 장구 착용 기피
- 품질 대신 '빨리 빨리' 시공 불가피

★ **현행 제도에 내재된 '저가수주 경쟁' 구조적 악순환**
 → 시장실패 → '효과적 정부개입' 필요(가격경쟁→기술경쟁)

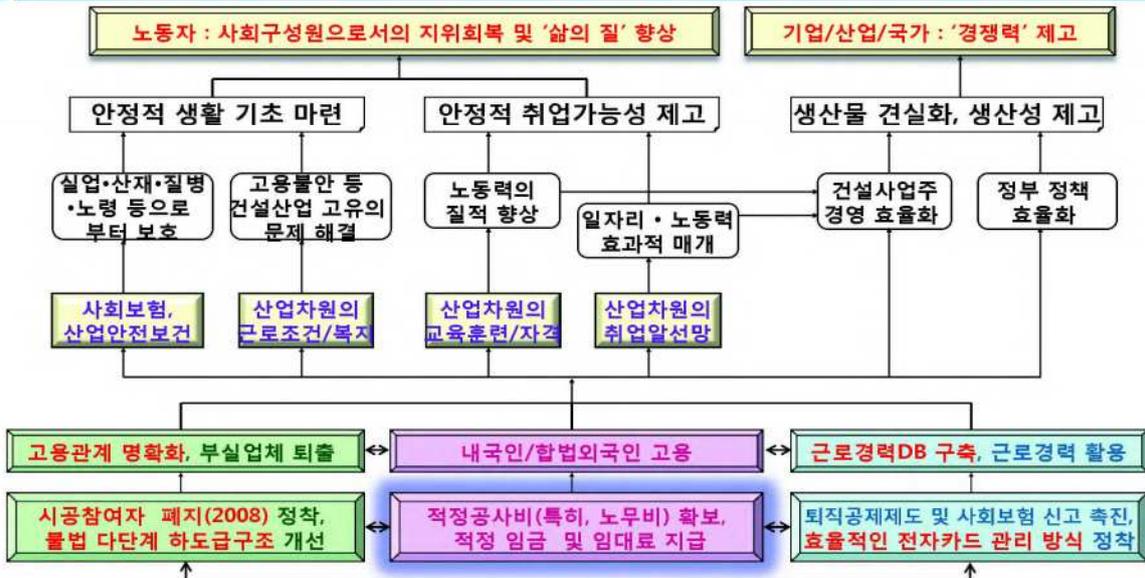
45



건설현장 정상화의 출발점

→ 제 값 받기 + 제 값 주기(누수 억제) → 제대로 시공

46

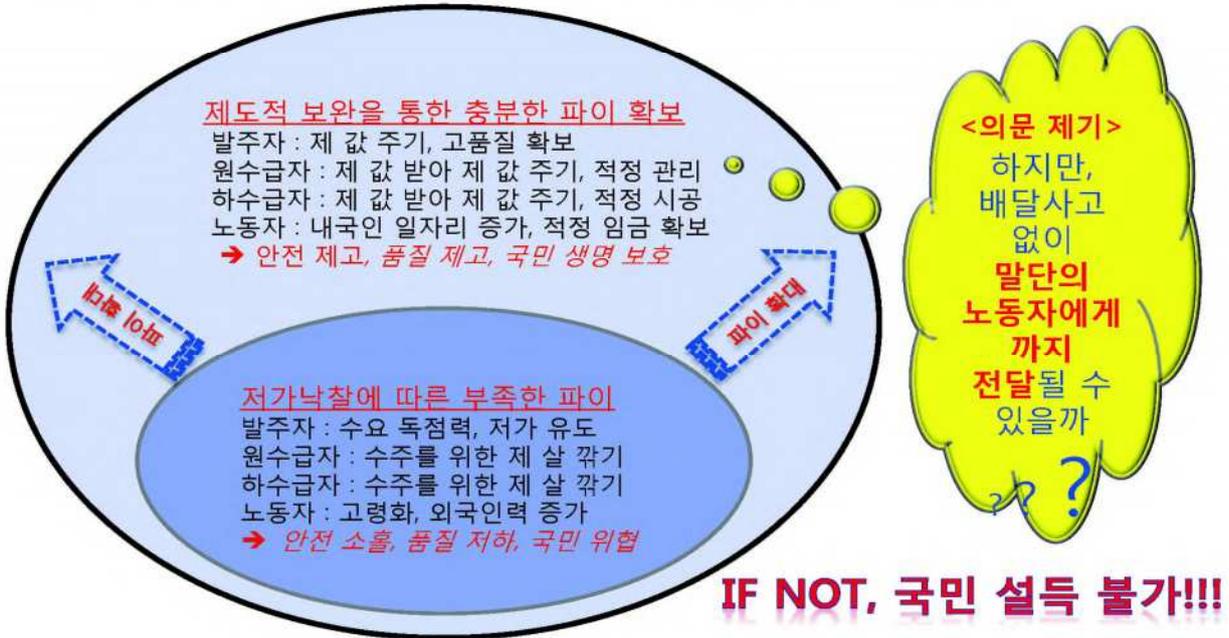


"돈"이 '만병 통치약'은 아닐지라도, '만병의 근원'은 맞다!!!
 → 모든 개선 노력 무력화 → 패배주의 "건설은 해도 안돼"

시사점 : '제값 확보 → 누수 없는 전달'에서 시작

47

- 건설현장의 정상화를 위한 출발점 : 충분한 파이(pie)의 확보 및 전달



일본 : 임금 삭감 억제장치 부재 → 배달사고 만연

48

- 일본 : 설계노무단가 인상 → 건설업체 수익률 상승, 상용(실제)임금 제자리 → 인상분을 노동자에게 전달할 수 있는 장치 필요



자료 : 신영철(2017), 적정임금제 도입 및 직접시공체계 확립방안, 적정임금제 도입·다단계 하도급 개선 연속토론회, 전국건설산업노동조합연맹·더불어민주당 을지로위원회 참조

49

4. 관련 사례 : 독일, 미국, 서울시

(독일) '내-외국인 동일임금 지급'

(미국) Prevailing wage, 내국인 우선 고용

(서울시) 적정임금제, 내국인 우선 고용 유도

독일 : 기능인력 80% 이상 정규직 고용

→ 기술심사 + 숙련인력 보유 기술력 우수업체 수주 + 직접시공

50

<독일 사례> 조적 분야의 전문건설업체 ISELBORN : 모두 정규직, 전문노동자 이상 70명, 직접시공 원칙
 → 건설업체의 경쟁력 "다른 곳에서 찾기 어려운 우수한 숙련인력 보유" → "사람이 재산"(공종, 규모, 지역)

근속연수 및 연령 직종 (단위 : 명)	5년 이하	10년 이하	15년 이하	20년 이하	25년 이하	30년 이하	35년 이하	계	18세 이하	25세 이하	30세 이하	35세 이하	40세 이하	45세 이하	50세 이하	55세 이하	60세 이하	65세 이하
사무직	2	-	2	-	-	2	-	6	-	-	1	-	1	2	-	1	1	-
기술직	2	1	-	-	1	-	-	4	-	-	2	-	-	-	-	-	1	1
현장소장	1	1	-	3	1	1	-	7	-	-	1	-	2	-	-	2	1	1
현장감독 (자격증 有)	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
사업장 인정 현장감독 (자격증 無)	-	-	2	-	1	1	1	5	-	-	-	-	-	1	2	1	1	-
팀장	3	-	2	1	2	-	1	9	-	-	-	-	4	3	1	1	-	-
콘크리트공	-	1	1	-	-	-	-	2	-	-	-	-	1	-	-	1	-	-
조적공	8	4	7	9	2	4	1	35	-	6	4	4	6	6	4	1	3	1
저장(창고)공	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
기술, 기계수리공	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
트럭 운전자	-	1	-	1	-	-	-	2	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-
굴착기조종사	-	-	1	1	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-
크레인조종사	-	-	1	2	-	1	-	4	-	-	-	-	-	2	1	1	-	-
양성교육을 받지 않은 보조공	-	-	-	2	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
직업교육훈련생	7	-	-	-	-	-	-	7	2	4	1	-	-	-	-	-	-	-
청소	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
계	23	8	17	20	7	11	3	89	2	10	9	4	14	17	10	10	9	4

독일 : 임금하한선 설정, 적정 공사비 확보

→ 기술력에 의한 낙찰금액 결정 → 내국인 우선 고용, 직접시공

51

- 공공공사 낙찰률 : 원수급자의 경우 대체로 95%~105% 수준(당연한 것으로 인식)
 - (가격경쟁 억제) 건설업 최저임금제 운영, 임금 삭감에 의한 덤핑 수주 억제
 - (기술경쟁 촉진) 사람 중심 기술경쟁(시공능력의 핵심 요소로 판단), 직접시공 유도
- 건설업 최저임금제 도입(1997) 배경
 - 저임금국가의 외국건설업체들이 임금덤핑을 통해 독일의 건설공사를 저가 수주
 - 저임금 동유럽 노동자의 불법취업 심각, 저숙련자에 의한 품질 저하와 부실 증가
 - 독일의 임금수준과 근로조건 위협, 독일 건설업체 도산 및 건설업의 실업 증가
 - '내/외국인 동일임금 지급 요구' 파업(1996)
 - 하위 2단계 단협 임금의 일반적 구속력 확대 → 법정 최저임금 → 민간공사에도 적용
 - 공공발주자에게 단협임금 통지 → 설계가에 반영 → 노무비 확보, 불법노동 억제
- 건설업 최저임금 수준 및 위반 시 제재
 - 최고 500,000유로의 벌금형, 형법에 의한 처벌
 - 공공 공사 입찰참가 업체 리스트에서 제외



독일 : 가격경쟁 억제 + '사람' 중심의 기술경쟁

→ 정규직 고용, 우수업체 선정, 수주업체 직접시공

52

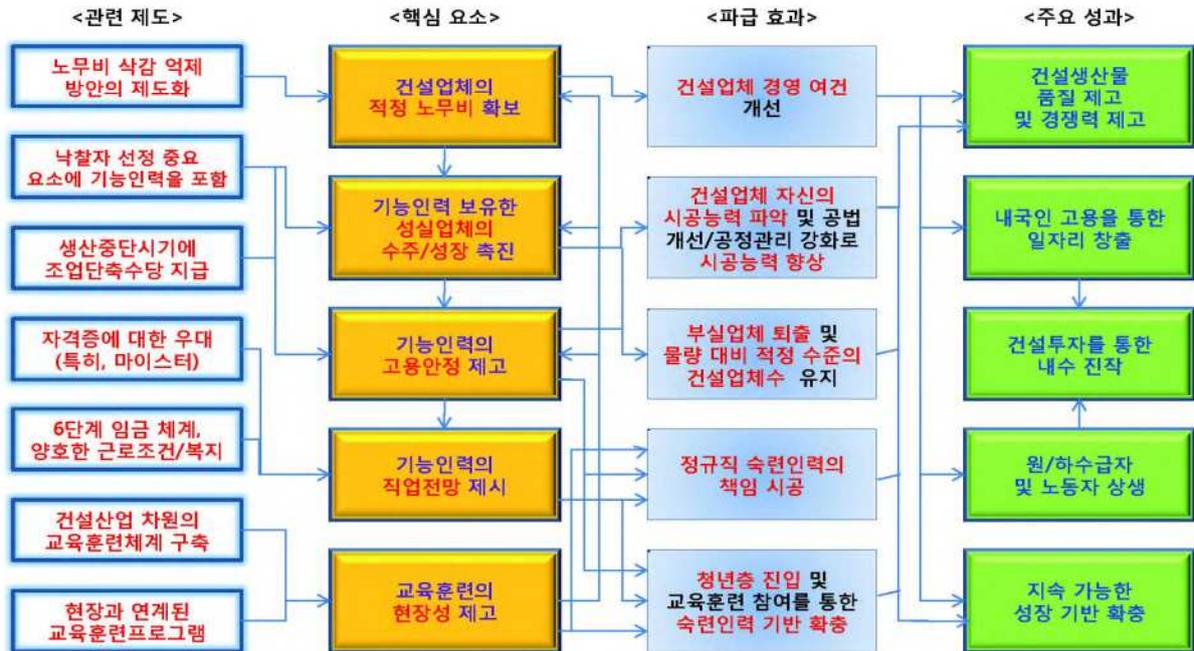
- 낙찰자를 선정하는 판단 기준 : 가격경쟁 억제, 기술경쟁 강화
 - 전문적인 시공능력, 건설업체 규모(자본금 등), 업체의 성실도와 신뢰성, 가격의 적정성 등
- 낙찰자 선정 요소 → 페이퍼컴퍼니의 수주 불가능, 엄격한 품질 및 기술심사
 - 정상적인 건설업체인지 여부 확인 : 수공업회의소 등록증, 조세 납부 상황, 사회보험료 납부 상황, 직업공제조합의 산재보험 가입 상황 등
 - 실질적인 시공실적 확인 : 목적물과 유사한 시공실적 및 최근에 수행한 공사에 대해 과거의 발주자에게 시공 과정의 문제점과 직접 시공 여부를 확인하고 실제 사용자에게 품질을 확인
 - 기술인력 및 기능인력의 참여 확인 : 목적물과 유사한 과거의 시공에 참여했던 기술인력 및 기능인력이 얼마나 존재하는지 그리고 나의 목적물을 시공하는 데에도 참여해 줄 수 있는지 등을 확인, 상위 자격증 보유자일수록 높은 평가
 - 건설업체의 기술 및 기능인력 중요성 인식 → 정규직 고용 → 고용안정 → 청년층 진입 촉진
 - 이러한 기본 사항에 미달되는 건설업체는 고려대상에서 배제시킴.



→ 페이퍼컴퍼니 수주 불가 → 설립 유인 부재 → 물량 대비 업체수 균형 → 업체의 연간 생산 가능

★ 독일 : 정규직 고용, 숙련인력 육성, 직접시공 비결

53



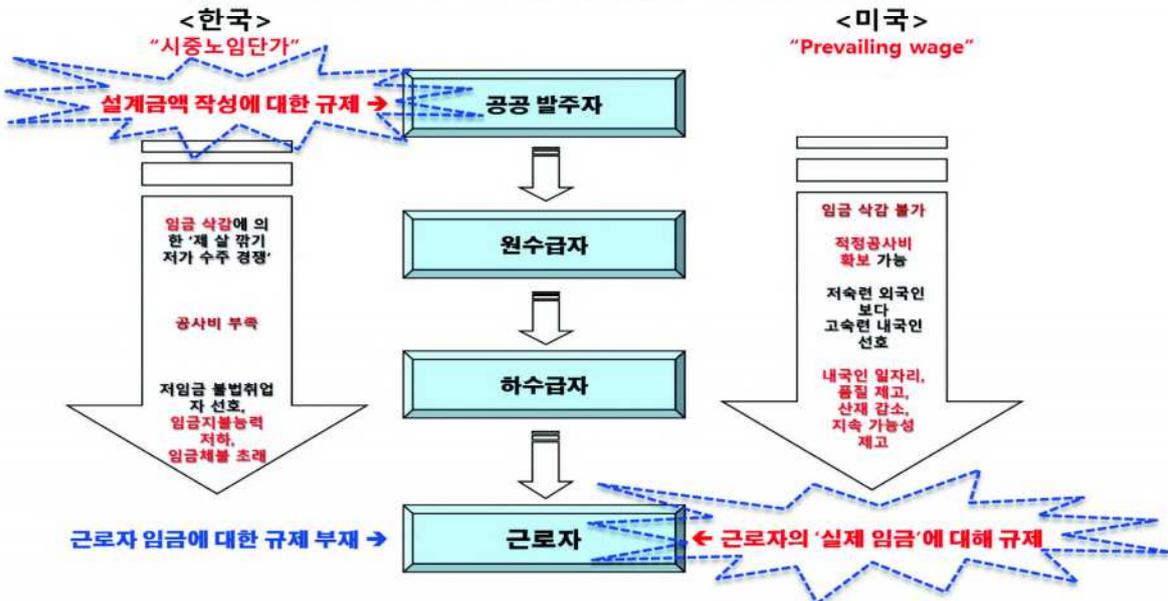
자료 : 심규범(2010), 독일 건설산업의 숙련인력 육성, 한국건설산업연구원

★ 미국 : 적정공사비 확보 및 노동자까지 전달

54

적정공사비 확보 및 전달 메커니즘의 핵심 요소 : 노동자 임금에 대한 직접 규제

공공공사 임금 규제에 대한 '작지만 큰 차이' : 한국 vs. 미국



미국 : 위반 시 입찰 제한 등 → 공공공사 현장의 철칙

55

- **적정 공사비의 확보 및 지급 사례 : 미국 prevailing wage system (배달사고 억제 메커니즘 내재)**
 - ✓ 건설공사가 발생하는 지역 사회와 노동자들을 지역 임금 이하로 입찰하는 타 지역의 건설업체들로부터 보호하기 위한 목적에서 도입됨.
 - ✓ Prevailing Wage(이하 PW)는 **연방·주·시 차원의 공공공사에 적용되는 원가반영의 기준이자 지역별 직종별 최저임금임**. 연방차원의 Davis-Bacon Act(1931)(이하 DBA)는 연방정부의 재원이 포함된 2,000달러 초과하는 공공공사에 적용됨.
(*1927년 뉴욕주 베테랑 병원 공사 계기, 앨라바마주 업체 수주 및 노동자 투입)
 - ✓ 공공발주자는 PW를 공사원가에 반영하고, 입찰자는 공법개선을 통해 투입인력 수를 줄일 수는 있으나 **개인별 임금을 삭감할 수 없으며, 사업주는 노동자에게 PW 이상을 지급해야 함**.
 - ✓ 미국의 최저임금과는 상이함. 근로기준법(FLSA; Fair Labor Standards Act)에 의거해 시간당 7.25달러가 최저임금임.
 - ✓ **위반 시 미지급 임금 및 공사대금 지불 유보, 형사 처벌, 3년간 공공공사 입찰 제한 등**

★ 미국 : 건설현장 시장실패 치유 → 정상화

56

- **미국 prevailing wage system 평가**

“처음엔 반대했으나, 건설 구성원 모두가 pw 덕분에 먹고 산다”(미국 대규모 건설업체 Turner사)

 - ✓ PW제도 평가 - 장점
 - **입찰경쟁에서 임금삭감 억제 → 적정 공사비 확보(거의 90% 이상)(파이의 확대)**
 - **공공발주자(국가 및 지자체 등)의 수요 독점적 시장지배력으로부터 공사비 보호**
 - 노동자들 근로조건 개선 및 생활 여건 제공, 임금체불 억제 가능
 - 도제프로그램 활성화
 - **산업안전 제고 : 재해건수 50%, 사망사고 15% 감소 추정**
 - 건설생산물 품질 제고, 건설업체의 기술경쟁 촉진
 - **‘동일임금이면 내국인 고용’, 지역주민 고용, 지역업체 수주, 지역사회 활성화**
 - **하수급자의 적정공사비 확보 가능 : 경영여건 조성(하수급자 힘만으로는 역부족)**
 - 장기적 생애주기비용(LCC) 절감
 - ✓ PW제도 평가 - 단점
 - 직종 분류의 혼란, 편법 처리 가능성, 복잡한 행정절차 등
- PW제도 하에서의 **건설업체 간 경쟁 요소 : ‘가격경쟁 → 기술경쟁’**
 - ✓ 노무비 삭감에 의한 가격경쟁은 불가능
 - ✓ 기술경쟁 촉진 : 공법 개선, 신소재 개발, 공정관리 기법 개발, 고속연자 투입 등

미국의 경험 “가격경쟁 여지를 막아야 비로소 기술경쟁 시작!!!”

미국 : '불합리한 예산절감' 대신 '견실한 공공공사'

57

- 공공공사에 대한 '오바마 정부'의 기본 철학
 - 첫째, 공공공사는 **국민의 혈세를 재원**으로 하므로 가장 우수한 건설업체와 노동자에 의해 **가장 우수한 생산물**이 만들어져야 함.
 - 유사한 공사 실적을 성실히 수행한 건설업체 선정, 고숙련노동자 참여 유도
 - 둘째, 공공공사는 이윤을 목적으로 하는 것이 아니므로 **불합리한 예산 절감에 의해 저가 자재의 투입이나 근로조건의 악화 또는 임금의 삭감 등이 야기되어서는 안 됨**.
 - 과도한 저가낙찰을 막고 **적정한 수준의 공사비 지불**
 - 셋째, 공공공사를 통해 단순한 **일자리 창출을 넘어 중산층의 육성에 기여**해야 함.
 - 공공공사에 참여하는 노동자들에게 **적정 수준의 임금 보장**
 - 넷째, 예산이 충분치 않을 경우에는 **발주 건수를 줄여서라도 위의 세 가지 원칙을 견지**하고자 함.
- ❖ 현장 노동자 인터뷰 : 공공공사 선호 → 고임금, 체불 없음 → 민간공사로 효과 전달
- ❖ 미국 사례 다큐멘터리 "상생의 조건 : 조주각씨 vs. Mr. 힐러"(KBS 시사기획 10, 2011.9.6)



서울시 : 적정임금제 및 계약자 직접시공 요구(특수계약조건) → '시중노임단가 지급 의무화' (2017년 7월부터 실시)

58

- 서울시 시범사업 현장 상황 개요 : 전체 공사 및 투입 인원 등
 - 공사명칭 : 올림픽대로-여의도간 진입램프 설치공사
 - 공사금액 : 예정가격 약 99억원, 낙찰금액 87억원, 주/부계약자 모두 낙찰률 약 87% (시범사업 현장) 발주자(100)-주계약자(87) & 부계약자(87)
(유사 일반현장) 발주자(100)-원도급자(83)-하도급자(68=83×82%)-불법재하도급(54=68×80%)
 - 2018년 6월 현재 공정률은 약 50%, 2019년 상반기 완공 예정
 - 시행 중인 제도 및 행정수단
 - 주계약자 공동도급 : 발주자로부터 직접 수주, 계약자의 직접시공 의무화
 - 적정임금제 : 시중노임단가 이상 지급
 - 서울시 표준근로계약서 : 포괄임금제 배제, 제반 수당 별도 지급
 - 건설노동자 적정임금 지급/인력관리시스템 : 전자카드+근로일수/시간 → 임금 산정
 - 대금e바로(노무비지급명세) : 발주자 직접 임금 지급
 - 기능인력 투입 상황(골조 분야) : 외국인 없이 100% 내국인으로 구성 ('18.6 면담내용)
 - 대체로 하루 20명 투입 : 형틀목공 10명, 철근공 6명, 비계공 4~5명
 - 50대 중반에서 최고 68세(본 현장의 연령 제한은 70세 이하)
- * ('18년 말까지) 총인원 5,405명=5,129명(내국인,95%)+276명(영주권 중국동포,5%) (건설경제신문, '19.4.3)

★ (서울시) 형틀목공 반장 면담('18.6.4) : 중간관리직, 순수임금

59

- 본인 소개 및 근로조건 개요
 - ✓ 58세, 형틀목공으로서 30년 경력, 기본급여 25만원(임금 성격)
 - ✓ 15명의 내국인 투입(50대 중반 ~ 69세), 숙련도 높아 생산성 우수
 - ✓ 적정임금제 시행 → 시중노임단가 이상 지급 → 내국인 우선 고용
- 표준근로계약서 → 포괄임금제 배제 → 임금 소득 증가
 - ✓ 월평균 25일 근무, 주휴수당 월 4회 수령, 연장근로수당 별도 수령
 - ✓ 임금 체불 없음
- 만족도 증가 → '성심 성의껏' 시공 → 품질 및 안전 개선
 - ✓ (만족도 증가) 다른 현장에서는 받아본 적 없는 '사람 대접'
 - ✓ (시공 태도 변화) 정성을 다해 시공, 생산성도 높아, '물량단위 성과급' 없어
 - ✓ (성과) 품질 및 안전 개선, 하자 감소 → 결국 사업주와 발주자에게도 이익

"10년 전부터 이런 대접 받았으면, 지금처럼 고령화 되지 않았을 것"

전체 건설기능인력 대비 서울시 적정임금제 현장

60

- 전체 건설기능인력 대비 서울시 시범사업 현장 비교
 - ✓ 서울시 적정임금제 시범사업 현장에서 50대의 경우 5.7%p가 더 많고, 60대 이상의 경우 14.9%p가 더 많아, 전체에 비해 고령 건설노동자의 비중이 더 높음.

전체 건설기능인력 대비 서울시 적정임금제 시범사업 현장의 연령대별 비중

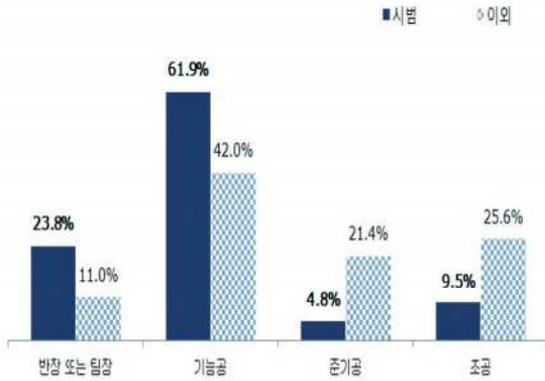
구분	전체 건설기능인력(명, %)(A) ('18.12월 기준)		적정임금제 시범현장(명, %)(B) ('18.11,12월~'19.3,4월)		B - A(%p)
계	1,552,645	100.0	218	100.0	0.0
20대 미만	329	0.0	0	0.0	0.0
20대	88,441	5.7	5	2.3	-3.4
30대	208,853	13.5	14	6.4	-7.1
40대	435,409	28.0	39	17.9	-10.1
50대	566,017	36.5	92	42.2	5.7
60대 이상	253,596	16.3	68	31.2	14.9

주 : 건설기능인력은 기능원 및 관련기능종사자, 장치기계조작 및 조립종사자, 단순노무종사자 등을 합한 개념임.
 자료 : 통계청, 경제활동인구조사, 2018. 12월 기준

서울시 시범사업 현장에 대한 설문조사(2018.7)
: 시범사업 현장 vs. 여타 현장

61

'내국인 숙련인력 우선 고용' 효과 : 숙련도 비교



'내국인 숙련인력 우선 고용' 효과 : 경력 비교



직종	시범현장		이외현장	
	경력(년)	빈도(명)	경력(년)	빈도(명)
형틀목공	23.2	12	16.7	27
철근공	21.0	1	15.1	18
일반공	12.0	5	11.1	113

62

5. 정책 과제 : 적정임금제 등

내국인 우선 고용 → 적정임금제 도입

노후대책 → 퇴직공제 정률제 연금방식

건강검진, 기초안전교육 → 산업차원 접근

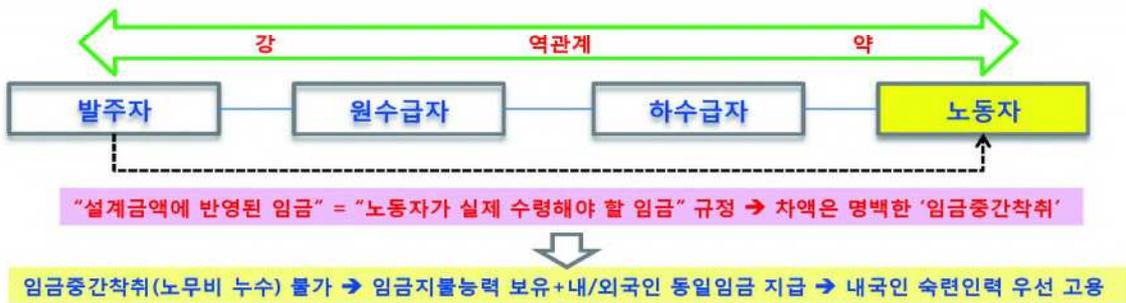
★ 적정공사비 확보 및 노동자까지 전달

63

이중적 의미에서의 '적정공사비 지키기' : 적정임금제로 구현 가능



생산단계 말단의 노동자에게까지 전달할 '적정임금 지키기'



★ 정상적인 선순환구조로의 전환 : 적정임금제 + 기술심사 강화 → '소득주도성장'의 모범사례

64



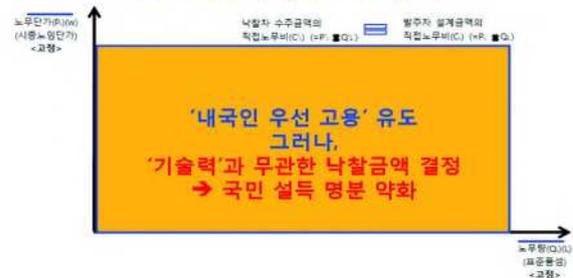
“건설산업 일자리 개선대책” 중 ‘적정임금제 추진’ (일자리위원회, 2017.12.12.)

65

- (계획) 시범사업 성과를 토대로 '20년부터 시행(건설근로자법 등 개정)
 - ('18) 대형업체가 참여하는 종합심사낙찰제(300억원 이상) 현장 10개소
 - ('19) 중소기업이 참여하는 적격심사낙찰제(300억원 미만) 현장 10개소 내외

공공공사부터 내국인 우선 고용 여건 조성 → 공공공사의 외국인 불법고용 근절

- (1안) 노무비 경쟁방식
 - (임금) 시중노임단가 이상 지급 → 가격경쟁 억제
 - (노무량) 절감 경쟁 가능 → 기술경쟁 유도
 - (장점) 기술경쟁 촉진 명분 확보
 - (단점) 과도한 노무량 삭감 우려
 - (대응) 기술심사 강화로 단점 보완
- (2안) 노무비 비경쟁방식
 - (임금) 시중노임단가 이상 지급 → 가격경쟁 억제
 - (노무량) 절감 경쟁 불가 → 기술경쟁 불가
 - (장점) 노무비 확보 유리
 - (단점) 기술경쟁 촉진 명분 상실
 - (대응) 단점에 대한 보완 불가



공공기관의 '적정임금제' 추진 현황('18년 발주, 중심제 대상) → 낙찰률 상향!!! → 하도급자 거쳐 노동자까지 전달 ???

66

	사업명	발주기관	공고일	계약일	예정가격	계약금액	낙찰률(%)	계약업체
전국주요건	창원가포 A-1BL 아파트 1공구	NH공사	2018-06-29	2018-10-05	39233	33,707	85.9	삼환기업
	시흥묵감지구목감~수원간도로확장공사	NH공사	2019-01-24	2019-03-25	40384	32,669	80.9	경남기업
	삼성-동탄 광역급행철도 제5공구	철도공단	2018-12-27	2019-03-05	224025	178,419	79.6	남광토건
	제400호선 김포~파주간 건설공사(제3공구)	도로공사	2018-10-31	2019-02-27	156335	136,308	87.2	케이씨씨
	제400호선 김포~파주간 건설공사(제4공구)	도로공사	2018-10-31	2019-02-27	119174	103,494	86.8	한라
광역시도주요건	평택스사벌 A-5BL 아파트 건설공사 10공구	NH공사	2018-11-21	2018-12-27	42929	38,762	90.3	삼환기업
	경남항공 국가산업단지 진주지구 조성공사	NH공사	2018-10-24	2018-12-21	55658	44,287	79.6	롯데건설
	삼성-동탄 광역급행철도 제3공구	철도공단	2018-12-27	2019-03-05	161,732	135,017	83.5	극동건설
	제400호선 김포~파주간 건설공사(제5공구)	도로공사	2018-10-31	2019-02-27	113,233	98,656	87.1	동양건설
	송산그린시티 남측지구 조성공사(9공구)	수공	2018-08-10	2019-01-28	138,122	120,000	86.9	삼호



발주기관	2018년 평균 낙찰률 (%)	적정임금제 시범사업 낙찰률 (%)	
		경쟁	비경쟁
NH공사	78.6 (46건)	85.9, 80.9	90.3, 79.6
철도공단	76.8 (2건)	79.6	83.5
도로공사	78.7 (20건)	87.2, 86.8	87.1
수 공	79.6 (2건)	-	86.9

노후대책 내실화 (건설근로자법 개정 필요) : 퇴직급여제도 확대 고려 → 퇴직공제제도 재편

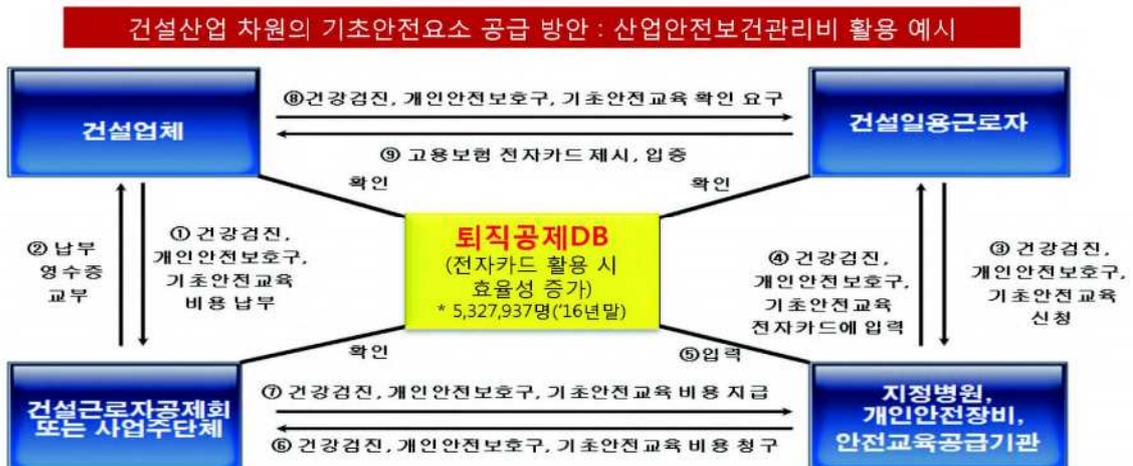
69

- 퇴직급여제도 적용 확대에 대한 고려 필요성
 - 퇴직공제의 적용범위 확대 및 일액 인상을 추진하되, 퇴직급여제도 고려 필요
 - 최근 「근로자퇴직급여보장법」 적용제외대상이었던 '계속근로기간이 1년 미만인 근로자'에 대한 퇴직급여제도 확대 적용 논의 구체화 → 대상 중복
 - ※ 한정에 의원 근퇴법개정안 대표발의(2016.9.19.)
 - 임이자 의원 근퇴법개정안 대표발의(2017.6.22.)
 - 국회 환노위에서 논의 중(2017.10.~)
 - ※ 1년 미만 근로자 퇴직급여 보장(2017.7.)(국정운영 100대 과제)
- 노후대책 내실화를 위한 퇴직공제제도 개편 방향
 - 일반적인 제도인 "퇴직급여제도의 혜택을 최저 수준"으로 놓고 검토 필요
 - ✓ 적용범위 확대 → 전체 건설공사 대상
 - ✓ 공제부금 인상 → 임금의 1/12 적립(정률제, 평균 약 16,000원)
 - ✓ 퇴직금 지급 방식 → 연금방식으로 지급
 - 단지 노후대책 차원이 아닌 고용복지정책 전체 차원(훈련, 취업, 근로복지 등)에서의 유기적인 검토 필요 → 근로자DB 확충 중요

건설산업 차원의 '건강검진' 및 '기초안전교육' 추진 : '중복'과 '누락' 방지, 비용전가 해소 → 산재 예방, 고령자 보호

70

- 건설산업 차원의 기초안전요소 공급 : 재원 마련, 근로일수 기준 주기적 공급
 - (필요성) 대규모현장의 공급 중복 → 저가요소 공급, 안전노력 효과 저하
 - 중소규모현장의 공급 누락 → 현장별 단속에 한계(연간 80만개), 사고 다발
 - (요소) 건강진단(1년), 3대보호구(안전모/안전화/안전대)(주기적), 기초안전교육(진입 시)
 - (재원) 산업안전보건관리비 각출(50억원 이상) + 산재예방기금(50억원 미만)



자료 : 심규범(2011), 건설현장의 산업안전 주요 현안과 대응 방안, 한국건설산업연구원 참조 및 보완.

건설현장의 일자리는
대한민국 건설이라는 임무 이외에
고령자와 서민의 삶을 지켜낼 수 있는
'최후의 보루'입니다.

내국인이 우선 취업하여
건강하고 안전하게 일하며
퇴직 후 노후를 보장할 수 있는
좋은 일자리로 만들어 주십시오.

경청해 주셔서 감사합니다.

조준현

대한건설협회 정책본부장



건설산업고령자 취업실태와 정책과제 토론회 토론자료

대한건설협회 정책본부장 조준현(2019.8.19)

- 오늘 토론회를 개최해주신 서형수 의원님께 감사드립니다
 - 건설업계가 건설공사비 부족문제로 어려움을 겪고 있고 건설현장의 근로자의 노령화 진전으로 다양한 우려가 제기되고 있는 상황에서 오늘 토론회는 시의적절
- 먼저 심규범 전문위원님의 “건설현장의 고령자 취업실태와 정책과제”를 주제의 발제 내용에 대해 일부 동의 하지만 세부 정책과제에 이견이 있음
 - 건설현장의 고령화 실태에 대해 잘 분석 됨
 - 특히 문제점과 원인분석에서 공사비 부족으로 인한 내국인 일자리 위협 등 다양한 문제가 발생된다는 분석 전적 동의
 - 제시하신 정책과제에 대해 후에 저의 의견 제시

○ 건설공사품질 건설근로자 역할 중요

- 건설공사의 품질은 현장 건설근로자들의 숙련도에 의해 좌우, 건설현장에서 건설근로자의 역할 매우 중요
- 건설공사현장은 근로환경이나 여건 나쁨, 젊은 인력 유입 한계, 고령화 진전
 - 사회가 발전하고 소득이 높아질수록 힘들고 위험한 일을 기피함에 따라 임금상승
 - 형틀목공 : 97,678원('08) → 201,951원('19) 106.7%상승
- 그럼에도 불구하고 젊은 인력 유입이 안됨, 저도 건설업계에 있는 사람으로 걱정. 현장의 숙련된 젊은 근로자가 줄어들 경우 건설

의 품질도 낮아질 수밖에 없기 때문임

□ ‘적정공사비·공기’ 확보관련

○ 발제문에서도 언급하였다시피 독일·미국 등 선진국은 기본적으로 적정공사비 확보가 전제되어 있고, 이것이 건설근로자에게까지 지급되는 구조임

○ 하지만 국내 건설기업의 경영여건은 최근 10년간 지속 악화되어 매출액영업이익률은 2015년 0.6%로 2005년 5.9% 대비 1/10로 줄어 들었고, 2015년 제조업 5.1%의 1/9 수준에 불과함

- 특히, 공공매출액 비중이 100%인 업체들의 평균 영업이익률은 2005년 이후 10년 이상 매년 마이너스로 점차 더 심화되었고

- 공공공사 매출액 비중 100%인 업체 중 적자인 업체수 비율이 2010년 이후 7년 연속 30%이상 차지하고 있는 실정임

* 공공공사 위주의 토목업체 37.9% 감소 : 4,145개사('05) → 2,571개사('19)

○ 건설업체의 수익성 악화는 공공공사 설계단계부터 준공까지 사업전반에 걸쳐 정상적인 공사비가 확보되지 못하는 상황에서 기인

※ 공공공사 공사비 산정의 구체적 문제점 : 붙임자료 2 참조

○ 결국, 건설업체의 수익성 악화는 기술개발과 인력양성 여력 상실 등 건설산업의 경쟁력 기반 붕괴를 야기시키고, 시설물의 품질 저하 및 각종 안전사고 증가, 임금 체불 등과도 무관하지 않음

- '09년 공공공사 산재다발현장(재해율 상위 10%) 조사결과, 최저가낙찰제 현장 산재다발 발생비율이 일반현장의 14배 이상인 던 것만 보아도 적정 공사비와 근로자 안전은 매우 밀접한 관련이 있다는 것을 알 수 있음

※ 이와 같은 이유로 당시 노동계에서도 최저가낙찰제 시행을 반대

○ 따라서, 발주자는 공사비 정상화를 통해 적정공사비를 반영하고 건

설업체는 적정노무비를 확보하여 근로자의 능력에 맞는 적정임금이 지급되도록 하는 기반마련이 우선되어야 함

- 한편 적정공기 보장을 위해 현재 훈령 형식으로 마련되어 있는 「공공 건설공사의 공사기간 산정기준」을 건설기술진흥법에 근거를 마련하여 법적 효력을 부여하여야 함

□ '적정임금제' 관련

- 현재 건설일자리 질 개선을 위해 적정임금제 논의가 진행 중
 - 건설업계는 건설근로자의 능력에 맞게 임금을 지급토록 노력하고 있고, 건설근로자가 살아야 건설업체가 산다는 공생의 가치에는 이견이 없음
- 그러나 건설일자리의 수는 수주물량에 크게 좌우되는 것이며, 높은 임금 지급에 부담을 느낀 건설업체는 고용을 줄일 가능성도 배제할 수 없음
 - 특히 현재 월 평균 14.9일에 불과한 건설근로자의 근무일수를 증가시키는 것이 오히려 실질적인 건설근로자 처우 개선 이라고 할 수 있음
 - 적정임금이 보장된다 하더라도 일자리가 없다면 이는 공허한 제도에 불과함
- 적정임금제가 시행중인 미국에서도 근로자들에게 일정 수준의 생활을 보장할 수 있는 적절한 임금이 지급되어야 한다는 주장과 이로 인한 노동비용이 증가하여 일자리와 투자 감소를 우려하는 주장이 맞서는 등 적정임금을 둘러싼 사회적 논의도 여전히 진행 중임
 - 이러한 논쟁은 차지하더라도 적정임금제가 숙련공 선호에 따른 비숙련·청년층 진입 장벽 발생 등 부작용을 야기될 가능성 있다는 지적
- 현재 적정임금제 시범사업을 추진 중에 있는바, 해당 시범사업에서

■ 건설산업 고령자 취업실태와 정책과제 토론회

구체적인 문제점이나 개선방향 등을 도출하여 우리나라 실정에 맞으면서 업체-근로자가 모두 이익이 되는 구조는 어떤 것인지를 공론화와 사회적 합의를 통해 도입여부 결정 필요.

- 임금은 전체 공사비의 약 30%에 불과하며 나머지는 자재·장비·경비 등이 70%를 차지하고 있어, 노무비 제외 공사비도 적정하게 보장되어야 실질적인 적정임금제도가 작동될 수 있을 것임
 - 더불어 적정임금제가 시행된다고 해서 반드시 외국인 근로자 진입이 막히고 내국인 근로자만 사용한다고 단정하기 어려운 측면이 있는 만큼, 이러한 점도 함께 검토가 되어야 함
- 아울러 건설업의 적정임금제는 최저임금제도의 큰 변화를 의미
 - 공공분야에 제한 되지만 업종별 최저임금제의 도입으로 볼수 있음
- 한편, 서울시·경기도는 계약특수조건에 시중노임단가 이상 지급을 보장하도록 하고 있는데, 이는 사실상 발주기관의 우월적 지위를 사용하여 업체에게 부당한 노무비 지급 부담을 강요하는 것이라 볼 수 있음
 - 시중노임단가라는 것은 시장에서 형성된 평균적인 임금으로 공사금액을 산정하는데 필요한 기초가격일 뿐 이를 지급의 기준으로 보는 것은 논란의 여지
 - 그럼에도 불구하고 서울시·경기도는 낙찰률에 의해 노무비가 삭감됨에도, 무조건 시중노임단가 이상으로 임금을 지급토록 하고 있어 그 부족분을 건설업체가 부담하도록 하는 불공정 발주, 입찰제도 개선 후 시행 바람직

□ **건설기능인 고령화 관련**

[고령화 문제]

- 건설기능인 측면에서 보면 건설현장 내 열악한 근로환경 관계로 3D산업이라는 인식이 팽배한 상황에서 청년층 유입이 저조한 상황
 - 수주산업 특성상 현장 건설근로자의 대부분이 일용직이고, 기후 등 환경적인 영향을 많이 받아 근무일수가 불안정하는 등 여러가지 이유로 젊은 이를 포함한 능력있는 인력들이 진입을 꺼려하여 숙련공의 고령화가 가속화되고 있는 실정임
- 내국인 기능인력 50대 이상 고령화율은 52.4%(`16년)로 전체 연령 중 절반 이상을 차지, 60대 이상은 전체의 18.8%로 높은 상황임
 - ※ 고용보험기금 활용을 통한 건설현장 청년인력 육성 방안(건설산업연구원, '18.12)
- 다른 산업과 비교해보아도 건설업 50세 이상은 48.3%로 제조업 32.7%에 비해 훨씬 높은 상황(2018년 통계청 조사)

〈 산업별 연령대별 취업자 수 현황(구성비, %) 〉 (단위 : 천명)

산 업	2018/2					
	취업자 (천명)	연령 (15~29세)	연령 (30~39세)	연령 (40~49세)	연령 (50~59세)	연령 (60세 이상)
계	27,090(100)	3,908(14.4)	5,565(20.5)	6,645(24.5)	6,394(23.6)	4,579(16.9)
제조업	4,515(100)	624(13.8)	1,181(26.2)	1,235(27.4)	1,103(24.4)	373(8.3)
건설업	2,090(100)	140(6.7)	326(15.6)	613(29.3)	699(33.4)	311(14.9)

[내국인 기피에 따른 인력난]

- 2018년 기준 건설현장의 내국인 기능인력 13만명 가량이 부족하여 외국인(불법 포함) 22만명 가량으로 보충하는 실정
- 수요는 기능직, 공급은 단순직, Mismatch 발생

< 내국인 기능인력 현황 >

(단위 : 명)

구분	수요 (A)	내국인 공급 (B)	외국인 공급 (C)	공급 (D)=(B)+(C)	내국인 차이 (E)=(B)-(A)	전체 차이 (F)=(D)-(A)
토목	439,099	401,363	65,824	467,187	-37,736	28,088
건축	946,570	865,222	141,896	1,007,119	-81,348	60,549
플랜트	133,705	122,214	20,043	142,258	-11,491	8,553
합계	1,519,374	1,388,800	227,763	1,616,563	-130,574	97,189

※ 한국건설산업연구원 (2018), 2018년 건설업 외국인 근로자 적정 규모 산정 연구

- 장기적으로는 내국인 기능인력 육성·유입이 이루어져야 하나, 현실적으로 터널·도로·철도 현장이나 철콘 직종의 경우 내국인 구인 자체가 어려워, 외국 기능인력 없이는 시공이 어렵다고 호소
- 따라서, 단기적으로는 형틀목공, 철근공, 콘크리트공, 석공 등 내국인 근로자 절대적으로 부족한 직종 위주로 적정 외국인 근로자 공급을 통해 급한 인력난을 해소시켜야 함
- 또한 선진국에서도 기피 직종이 경우 내국인 유입이 어려운 점을 감안했을 때 단순히 임금이 높아진다고 해서 신규 기능인력이 유입되는 것을 기대하기는 어려움.
- 따라서 장기체류중인 외국인의 귀화나 특정분야 적정 외국인 근로자 공급을 지속하는 것이 국민소득 3만불 시대의 우리나라 현실에 더 맞는 정

책이 아닐지 고민해볼 필요가 있음

[고용보험기금 활용을 통한 내국인 건설기능인 육성]

○ 건설기능인 육성, 특히 청년층 유입을 위해서는 건설기능인 교육·훈련 강화 및 기업맞춤형 현장교육·취업 지원사업 활성화 등이 추진되어야 함

- 협회도 기업 맞춤형 현장교육과 취업 지원사업 추진 계획하고 있음

○ 특히 고용보험 기금 활용을 통한 기능인 육성, 지원정책이 필요함

○ 건설업 고용보험 부담금 대비 활용율은 27.6%('16년 기준 연간 납부액 2,581억월, 교육훈련 관련 지출 713억원)로 매우 낮은 상황인데, 이는 건설업 특성상 일용근로자가 많아 제대로 고용보험기금 집행이 되지 않기 때문임

- 고용보험기금 활용 확대하여

① '건설기능인등급제' 도입을 위한 지원,

② 건설기능인력 교육 훈련 지원 확대,

③ 건설현장 맞춤형 훈련기업 지원 강화,

④ 특성화고, 마이스터고를 통한 진입교육 강화 등의 방안을 모색 할 필요

- 특히 고용보험의 주요 항목인 직업능력개발 사업의 경우 단기적 고용만 반복되는 건설일용직의 경우 이러한 혜택을 받기가 어려움. 다른 산업과 달리 건설업은 이러한 일용직의 비율이 매우 높은 만큼, 기초안전보건교육 비용을 기금에서 전액 지원하는 방안 검토 필요

※ 기초안전보건교육비 지원 대상 : 기초생활수급 대상자(지자체에 등록된 수급자), 장애인, 장기실업자(실업기간 3개월 이상), 만 55세 이상 고령 노동자, 만 20세 이하 노동자 등

□ 노후대책 내실화 관련

[퇴직급여제도 1년 미만자 확대]

○ 공론화와 사회적 합의 필요

- 현행 근로자 퇴직급여보장법상 퇴직금 지급대상은 1년 이상 근로자임
- 퇴직급여보장법은 전 산업에 적용되는 문제로 공론화를 통한 사회적 합의에 의해 결정되어야 할것임

[퇴직공제부금 인상]

○ 퇴직공제부금의 인상 또는 방식 전환은 사회적 논의가 필요

- 2018년 퇴직공제부금 20% 인상 했음. 점진적 인상 필요
- 또한 예산에서 반영되는 공공공사도 반납 위주의 사후정산으로 인해 반영된 금액보다 실납부액이 더 큰 경우 적은 경우 부족분은 건설업체가 자비로 부담할 수밖에 없음
- 민간공사의 경우 퇴직공제부금을 별도로 계상해주지 않는 경우가 많아 건설업체가 자체비용으로 부담하는 상황
- 특히 소규모 민간공사의 경우, 평당 공사비 방식으로 계약되기 때문에 퇴직공제부금의 공사비 반영 어려움
- 퇴직공제부금의 누수 등 방지 위한 발주자 직접납부방식으로 개선 필요

□ ‘직접시공’ 관련

○ 직접시공은 점진적 확대 필요

- 장기적으로 직접시공이 확대되어야 하는 데는 동의하나, 과거 정부에서는 의무하도급제를 통해 시공 분업화를 유도하였고, 이에 우리나라 건설 생산체계가 확립된 점을 감안하여 점진적으로 추진되어야 할 사항임

【붙임1】 건설산업의 현황

□ **건설산업 현황**

○ 2017년 건설투자는 GDP의 16.6%*, 경제성장기여율은 38.7%**에 달하며, 생산유발계수는 전산업 평균(1.891)보다 높은 2.225로 서민·지역경제를 견인하는 뿌리산업임

* 지역내총생산(GDPR) 중 건설투자 비중도 경기 19.2%, 강원 26.7%, 제주 33.1%를 차지하는 등 지역경제 활성화에 큰 역할

** '17년 GDP 건설투자 경제성장기여도(1.2%p) 비율(한국은행 국민계정)

- 건설업 취업자는 전체취업자의 7.4%를 차지하며, 고용유발계수는 전산업 평균(8.7)을 상회하는 10.2로 대표적인 일자리 산업임

* 하도급자, 자재업자, 장비업자, 이사·청소업체, 부동산, 주변식당 등 연관산업이 다양하여 서민 일자리에 직결

○ 그러나 미-중간 무역분쟁, 일본 수출 규제에 따른 경기 불안요소와 더불어 건설산업은 SOC예산 감소, 주택규제강화, 해외공사 수주 감소, 공사비 부족에 따른 수익성 지속 악화 등 위기 감 팽배한 상황임

- SOC예산 감소 : ('13) 25 → ('16) 23.7 → ('19) 19.8조원

- 해외수주 감소 : ('13) 649 → ('15) 461 → ('18) 321억불

○ '19년 1분기 건설투자는 마이너스 성장(△1%)으로 돌아섰고 정부의 부동산 시장 규제로 주택경기도 대폭 침체

- 주택산업연구원은 올해 주택 투자가 3.5% 감소할 것으로 전망

· 주택수주액(통계청) : ('16) 759,472 → ('18) 564,957 억원

· 건축허가면적(국토부) : ('16) 78,420 → ('18) 57,325 m²

○ 물량감소, 수익성 악화 등으로 경영의욕이 크게 떨어진 상황

【붙임2】 공공공사 공사비 산정의 구체적 문제점

1 공공공사 공사비 산정체계 문제점

- ① ‘표준시장단가’적용에 따른 공사비 부족
 - 표준시장단가는 아직 실제 시공단가에 비해 낮은 수준
 - * 실제단가대비 평균 88.8% 수준
 - 100억 ~ 300억원 미만 적격심사대상 공사의 경우 표준시장단가 적용 ('17.1.1)으로 인해 약 4%의 공사비를 확일적으로 삭감
 - * 실제단가대비는 6% 삭감결과
- ② 품셈기준 축소적용 등 발주기관의 부당한 공사비 산정
 - 간접노무비, 일반관리비, 기타경비 등 제경비 삭감
 - 학교공사 당초 설계가격이 전문가가 산정한 공사비보다 12.1%낮음
 - * 대한건설정책연구원, 17.8월
- ③ 공사비 부당 산정에 대해 이의신청 불가능

2 입·낙찰제도상 낙찰률 하락 요인

- ① 적격심사낙찰제* 하한율(80~87%), 17년간 고정, → 실질낙찰률 하락
 - * 일본 평균92%(지자체), 미국 93%이상(연방도로청 등)
- ② 계약기간 연장으로 인한 추가비용 미지급
 - * 간접비 미지급에 따른 소송 건수 : 260건(소송가액 1조 2,000억원)
- ③ 기술형입찰공사 유찰에 따른 수의계약 가격기준의 부적정성
 - * 종심제 평균낙찰율 적용

■ 건설산업 고령자 취업실태와 정책과제 토론회

【붙임3】 공공 건설공사 하도급율 현황

□ 공식적으로 하도급율을 공개하고 있는 3개 발주기관의 하도급율 현황

○ ○ ○ 지방국토관리청(2019년 1/4분기준, 원도급공사 50건)

하도급율 구간	하도급건수	비중	비고
82%미만	2	0.8%	○ 최소하도급율: 76.5% ○ 최대하도급율: 206.4% ○ 평균(단순)하도급율: 95.5%
82%이상 ~ 90%미만	135	57.0%	
90%이상 ~ 100%미만	52	21.9%	
100%이상	48	20.3%	
계	237	100.0%	

○ ○ ○ 지방국토관리청(2019년 2월 기준, 원도급공사 17건)

하도급율 구간	하도급건수	비중	비고
82%미만	10	3.6%	○ 최소하도급율: 60.1% ○ 최대하도급율: 218.2% ○ 평균(단순)하도급율: 99.7%
82%이상 ~ 90%미만	210	76.6%	
90%이상 ~ 100%미만	21	7.7%	
100%이상	33	12.0%	
계	274	100.0%	

○ ○ ○ 시(2018년도 전체 기준, 원도급공사 24건)

하도급율 구간	하도급건수	비중	비고
82%미만	2	2.2%	○ 최소하도급율: 79.3% ○ 최대하도급율: 578.3% ○ 평균(단순)하도급율: 98.2%
82%이상 ~ 90%미만	52	57.1%	
90%이상 ~ 100%미만	17	18.7%	
100%이상	20	22%	
계	91	100.0%	

【붙임4】 최근 15년간 예정가격 하락에 따른 공사비 추이

(1) 최근 15년간 예정가격 하락개요(12.2%↓)

구 분	등락률(A)	공사비 비중(B)	등락효과(A×B)
표준시장단가	-29.6%		-5.9%
실적공사비('04~'14)	-36.5%*	20%	-7.3%
표준시장단가('15~'18)	+6.9%**		+1.4%
표준품셈	-9~-25%(평균 -18%***)	35%	-6.3%
재료비 등	-	45%	-
계		100%	-12.2%

* 2015년 국무조정실 보도자료(불변가격 기준)

** 표준시장단가 상승률(14.96%) - 건설공사비지수 상승률(8.09%)('17.12 공사비심의회 보고자료)

*** 공공공사비 산정 및 관리실태와 제도적 개선방안('18.3, 건설관리학회 TFI), 국회 정책토론회 발제자료('18.5, 건설연)

(2) 예정가격 및 도급금액 추이

(단위: 억원)

연도	공사비 산정기준 (등락율, 불변가격)	예정가격 (불변가격)	적격심사 낙찰하한율	도급금액	비 고	
2000	표준품셈 9~25%(평균 18%)↓	100.0	83%	83.0		
2001		100.0		83.0		
2002		100.0		83.0		
2003		100.0		83.0		
2004		실적공사비 36.5%↓		99.3	80%	82.4
2005	98.7		81.9			
2006	1차정비 (1,982개 항목 20% 하향조정)		97.5	78.0		
2007			96.3	77.0		
2008	95.1		76.1			
2009	93.9		75.1			
2010	92.7		74.2			
2011	91.5		73.2			
2012	90.4		72.3			
2013	89.2		71.3			
2014	88.0	70.4				
2015	표준시장단가 6.9%↑	2차정비 (1,091개 항목 12% 하향조정)		75.8	표준시장단가 적용유예	
2016				94.2		75.4
2017				87.8		70.2

주) 공사비 비중 : 표준품셈 35%, 실적공사비(표준시장단가) 20%

* 자료 : 대한건설협회

이건영

대한전문건설협회 경영정책본부장



토론문

이건영 전문건설협회 본부장

발제문에서 이러한 고령화의 대책방안으로 시중노임단가 이상 임금지급을 기준으로 하는 적정임금제 도입을 제시하였습니다. 또한, 이 제도를 소득주도성장의 모범사례로 설명하고 있는데, 최근 2년간 모든 산업에 적용하는 최저임금의 급격한 인상(27.3%p)이 중소기업자 및 소상공인을 어렵게 하고 오히려 일자리 질을 악화시킨 사례를 되집어 볼 필요가 있습니다.

건설업 적정임금이라는 표현도 적절하지 않습니다. 평균임금인 시중노임단가를 적정임금이라 표현한다면 중간수준 이하의 임금(급여)을 받고 있는 근로자는 모두 적정하지 않은 임금을 받고 있는 것으로 잘못된 인식을 심어줄 수 밖에 없습니다.

자격, 학력, 경력, 숙련도 및 수급상황에 따라 시장에서 정해져야 할 임금이 최저임금 보다 월등히 높은 수준에서 건설업만 다른 형태로 강제화 될 경우 인건비 지출과 고용은 경직될 수 밖에 없고, 이로 인해 사업주는 숙련공을 중심으로 생산성을 높이는 방향으로 채용하여 비숙련공의 일자리는 더욱 축소되는 결과가 나타날 것으로 우려됩니다.

따라서, 적정임금제도는 시중노임단가를 전제로 하는 조건을 탈피하고 기능등급에 부합되는 객관적 숙련도 평가를 거쳐 검증된 근로자의 임금이 보장되는 수준으로 명칭과 정의를 재정립하여 잘못된 시그널과 정책적 발생 오류를 제거해 나가야 합니다.

건설산업의 고령화에 대처하기 위해서는 다양한 제도 개선 보완이 필요하겠지만

■ 건설산업 고령자 취업실태와 정책과제 토론회

개별 근로자 차원이 아니라 산업차원의 접근 방식을 통해 근로자로부터는 가입 거부 인식을 제거하고 사업주 신고·납부의 부담은 획기적으로 낮춤으로서 건설현장에 일하는 순간부터 근로자는 커다란 부담없이 건강보험, 국민연금, 고용보험, 산재보험, 퇴직공제 등 사회보장 혜택을 받을 수 있도록 하는 「건설업 발주자 납부방식의 전면도입」을 제안하며 저의 의견을 마치고자 합니다. 감사합니다.

현석호

전국건설노동조합 정책실장



토론문

현석호 전국건설노동조합 정책실장

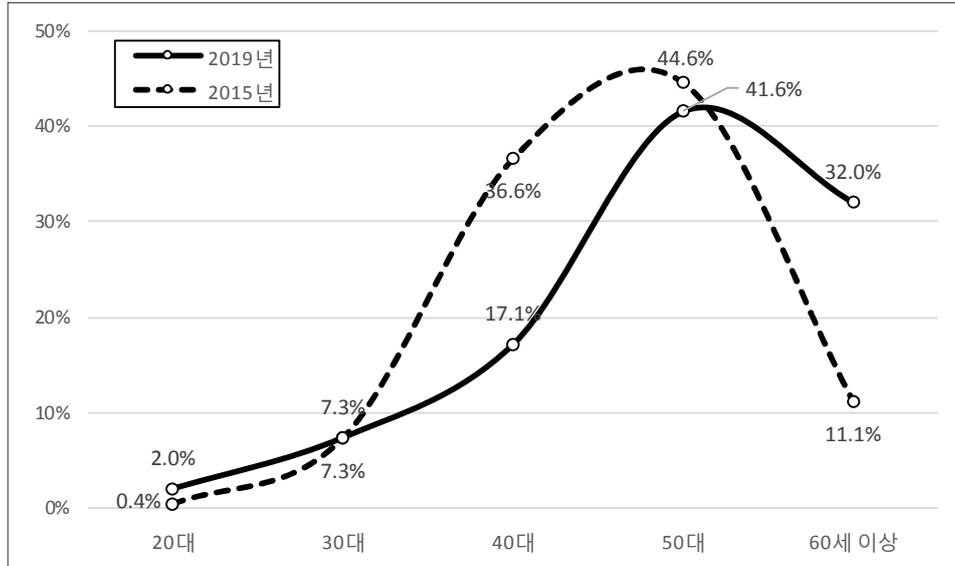
□ 건설노조 고령화 실태 (2019년 상반기 조합원 실태조사 설문결과)

- 설문조사에 응답한 인원은 2,096명 이었음.
- 응답내용에 대하여는 20대, 30대, 40대, 50대, 60대 및 70세 이상으로 구분하였음. 전체 응답자 2,096명 중 50대가 가장 많은 41.6%(871명)을 차지하였고, 그 다음으로 60대가 31.5%(661명)가 많았으며, 30대 이하 비중은 10%에 미치지 못하였음.
- 응답자 2,096명의 평균연령은 53.9세임.

구분	20대	30대	40대	50대	60대	70세 이상	계	평균
응답자수	41	154	359	871	661	10	2,096	53.9세
비율	2.0%	7.3%	17.1%	41.6%	31.5%	0.5%	100%	-

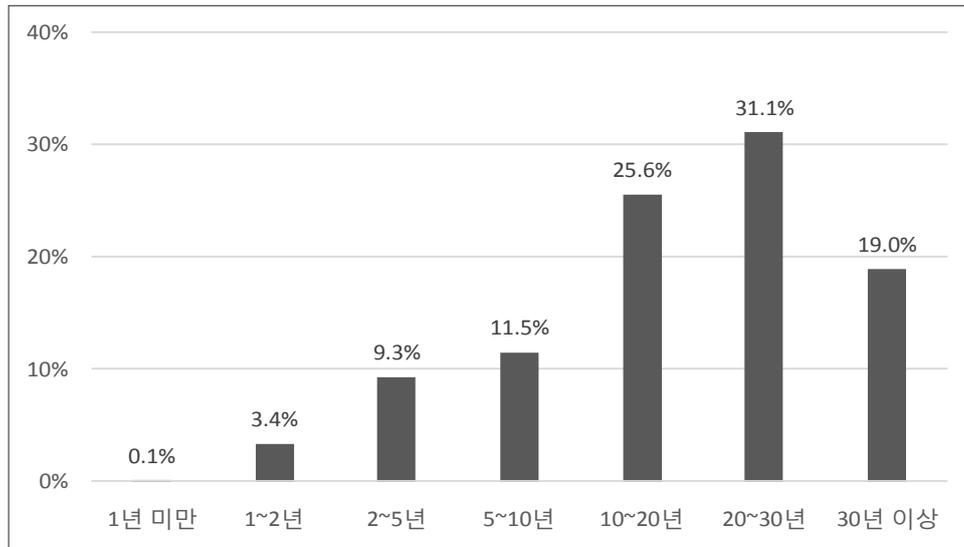
- 2019년도 설문조사 결과에 대하여 2015년도 설문분석 결과와 비교하면, 응답자 평균연령은 2015년도의 50.2세보다 2.7세가 늘어나서 고령화가 계속 진행중에 있음을 알 수 있음. 다만 2019년도의 20대 비율은 소폭이지만 0.4%에서 2.0%로 증가하였음.
- 연령대가 대부분 2015년 보다 늘어났음. 자연 고령화 추세로 볼수 있을 것임. 미약하지만 청년층 조합원이 늘어나고 있음.

■ 건설산업 고령자 취업실태와 정책과제 토론회



- 총 경력에 대하여는 2,010명이 응답하였고, 평균 경력은 17.6년 이었음.
- 응답결과는 20~30년 경력이 31.1%(625명)로 가장 많았으며, 그 다음으로는 10~20년 경력이 25.6%(515명)의 순이었음. 한편 30년 이상 경력자의 비율은 5명 중 1명꼴인 19.0% 임.
- 반면 경력이 상대적으로 낮은 1년 미만, 2~5년 및 5~10년 경력소유자는 각각 0.1%, 3.4% 및 9.3%이었음.

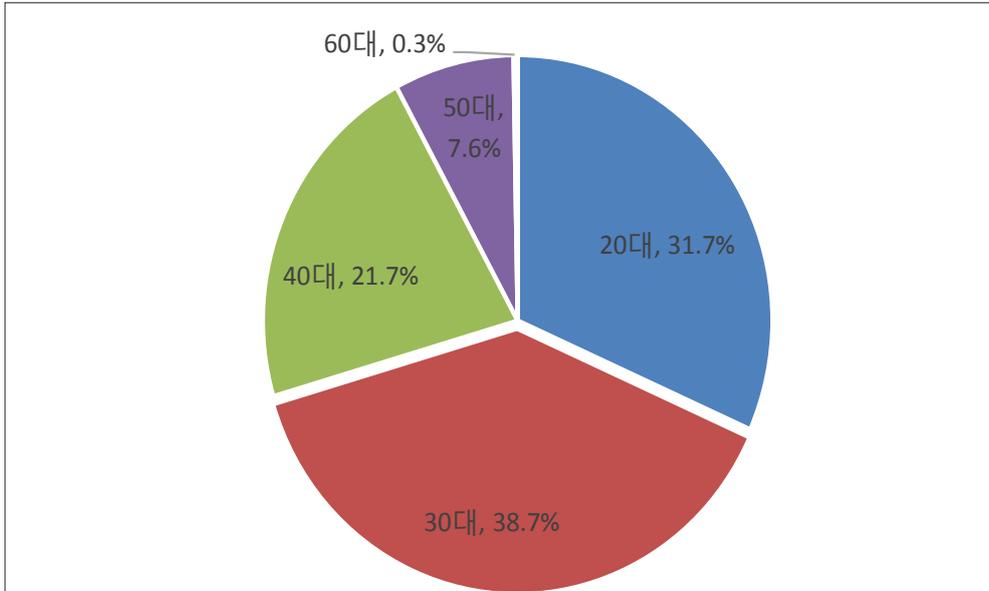
구 분	1년 미만	1~2년	2~5년	5~10년	10~20년	20~30년	30년 이상	계
응답자수	2	68	187	232	515	625	381	2,010
비율	0.1%	3.4%	9.3%	11.5%	25.6%	31.1%	19.0%	100%



- 현장일 시작 당시 나이는 최초 건설업에 진입한 연령대를 알아보기 위한 내용임.
- 건설현장에 처음 진입하는 연령대는 30대가 38.7%(583명)로 가장 많았는데, 이는 타 산업에서의 근무경험을 가진 이후에야 건설업으로 진입하였음을 의미함. 다음으로 20대가 31.7%(478명)으로 많았는데, 이는 건설업이 생애 최초 직업이 되는 경우 또한 상당하다고 해석할 수 있음.
- 한편 40대에 건설현장일을 시작했다는 응답자는 21.7%, 50대 7.6%로서 약 30% 정도에 해당함.
- 건설현장 시작 평균연령은 34.3세임.

구분	20대	30대	40대	50대	60대	계	평균
응답자수	478	583	327	115	4	1507	34.3세
비율	31.7%	38.7%	21.7%	7.6%	0.3%	100%	-

■ 건설산업 고령자 취업실태와 정책과제 토론회



- 현장일 시작 당시 나이 34.3세에다가 직전에 조사된 총 평균경력 17.6년을 더 하면 평균연령이 51.9세(=34.3세+17.6년)가 됨. 전술한 가.항의 평균연령 53.9세와 비슷하다고 할 수 있음.
- 2~30년전 20대 시절에 건설업에 진입한 시기는 80년대말 90년대초반 건설업 호황기임. 이시기는 외국인노동자의 유입이 없고 건설업 임금수준이 상대적으로 높을 수밖에 없었음. 이는 현재 시기 청년 건설 일자리 확충과 관련하여 시사하는 바가 큼.

□ 문제점

- 고령화 자체가 문제가 아니라 고령자 및 전체 건설노동자의 기본적인 생계문제가 더 문제임. 더군다나 임금수준과 별개로 일자리가 없으면 수입자체가 없어지기 때문에 기본적인 일자리 부족에 따른 고용불안을 해소해야 할 것임.
- 건설업체 측의 주장인 숙련인력 부족에 따른 외국인력 도입확대 주장 논리와 맞지 않는 상황이 2019년 상반기 건설현장 곳곳에서 발생함. 일을 하고 싶어

도 일자리가 감소하는 상황에서 노동자들끼리 일자리 문제로 인해 폭력사태까지 발생함. 건설노동자가 일을 하고 싶어도 일자리가 부족한 원인은 저임금 장시간 근로가 가능한 외국인 노동자 증가와 무관하지 않음. 더군다나 노동조합의 일자리 요구에 대해 불법 다단계 하도급 불가 및 근로시간 준수요구, 안전대책 강화등을 거부키 위한 건설사의 채용차별이 곳곳에서 벌어지고 있기 때문이기도 함.

- 참고로, 설문조사 결과에 따르면 현재 임금 정체 또는 하락 원인에 대하여 응답자 중 71.6%(1,246명)는 외국인력 유입을 가장 큰 임금하락 원인으로 지목하였음. 그 다음으로는 일자리 부족을 원인으로 응답하였음(22.0%).
- 반면 공사비 부족이 원인이라는 응답은 3.7%(64명)에 불과하였음.

구분	일자리 부족	외국인력 유입	공사비 부족	기타	계
응답자수	382	1,246	64	48	1,740
비율	22.0%	71.6%	3.7%	2.8%	100%

□ 정책과제 제안

- 발제자가 제안한 정책제안에 동의함.

- (해법 모색) 고령자를 위한 좋은 일자리 만들기 + 건설현장 취업 여건 개선 ✓ (최우선 핵심대책) 고령자 일자리 확보 → 내국인 우선 고용 여건 조성 ✓ (맞춤 대책) 노후대책 내실화, 추가비용 부담 면제
- (세부 해법) 고령자만을 위한 별도 해법은 없어, 건설업 특성 반영한 제도 마련 ✓ (고령자 일자리 확보) 적정임금제 도입 → 내국인 우선 고용 여건 조성 ✓ (노후대책 내실화) 퇴직공제제도 개선 → 적용범위 확대, 정률제 및 연금방식 전환 ✓ (추가비용 부담 면제) 노동자의 잦은 이동 고려 → 초기업 단위의 접근방안 모색 → 산업차원의 기금 조성 → 기초안전교육, 건강진단, 안전모/안전화/안전대 공급

■ 건설산업 고령자 취업실태와 정책과제 토론회

○ 추가 정책 제안사항

1. 구직단계 고용불안 해소 정책 마련 필요. - 공공 취업망 대폭 확대 및 재편
 - 일자리 소개의 주된 방법이 개인적 인맥을 통한 구직활동이 대다수인 경우가 많음. 국가 공공 정책으로 ‘공공 취업망’을 통한 일자리 구하기가 되어야 함.
 - 건설기능인 등급제와 연계하여 교육, 훈련과 연계된 공공취업망 확충이 필요할 것임.
 - 건설일자리 문제(외국인 불법고용)에 대한 서구 건설선진국의 사례를 연구하고 현실에 맞게 공공이 책임지는 건설일자리 취업망 마련 필요.

2. 고용안정성 확보 : 직접시공제 확대
 - 건설노동자 입장에서는 적정수준의 일당 보장(적정임금제)이 매우 중요하나, 실질적으로는 고용의 안정성이 더 절실함. 고용안정성을 위해서는 원도급업체의 직접시공이 상식적으로 정착되어야 함.
 - 현재 건설공사 직접시공제를 규정하는 법률은 건설산업기본법임. 건설산업기본법률은 100억원 이하 공사에 대하여, 동법 시행령은 70억원 미만의 건설공사에서 차등적(10~50%이상)으로 직접시공이 의무화되어 있음.
 - 현행 법령은 100억원 이상 건설공사에 대해서는 별도로 직접시공 의무를 규정하지 않고 있는데, 이는 원도급업체의 자율적 경영행위로 판단토록 한 것임. 하지만 그동안 하도급에 의한 생산구조에 익숙해져 온 원도급업체들이 상대적으로 관리가 어려운 직접시공을 스스로 이행할 가능성은 낮은바, 적어도 중앙정부 차원에서라도 직접시공을 활성화시켜야 함이 마땅함.
 - 직접시공제가 정착되면, 하도급문제 원천 봉쇄, 산재은폐 불가, 품질향상, 기능인력 양성 유인 등의 효과가 발생할 것이고, 이로 인하여 건설산업이 정상화 될 것임.

3. 내국인 일자리 보호방안 : 불법고용 근절

- 외국인력 우려사항은 약 6만명 정도의 합법적 외국인력 보다는 추산이 사실상 어려운 불법고용 외국인력에 대한 것임.
- 건설업 외국인력 불법고용 규모는 약 25만명으로 추정되고 있는데(건설근로자 공제회), 단순계산으로도 불법고용 인원만 제대로 근절된다면 건설업 신규투자 없이도 약 25만명의 내국인 일자리를 창출하는 결과를 얻을 수 있음.
- 그러나 현재 불법외국인력 단속인원은 400명에 불과하여 실효적이고 지속적인 불법고용 단속이 이뤄지지 못하고 있음.

(불법외국인력에 대한 단속강화) 건설업중 불법외국인력에 대한 집중단속 실시(특별단속지역 지정 등)로 내국인 일자리 잠식 최소화

- 정부합동 집중단속기간 연장* 및 단속 참여기관·인원 확대**
- * 年 20주→ 22주 / 법무·고용부·경찰·해경(340명)→ 국토부 포함(400명)

<출처 : 건설업 일자리 개선대책(2017.12.12.) 中>

- 불법고용 근절을 위해서는 ▶ 중앙정부의 불법외국인력 단속인원 증원, ▶ (광역)지자체에 단속권한 부여, ▶ 컨트롤타워 설치(국무총리실)하여 부처별 산재한 외국인력 업무 총괄수행, ▶ 불법고용 신고센터 설치 의무화(필요시 신고포상제 신설), ▶ 불법고용 처벌강화(발주자 책임강화, 입찰참가제한, 양벌규정 신설 등) 등이 필요함.
- 참고로 7월 환경노동위원회를 통과한 ‘건설근로자법’의 내용중에 ‘전자카드제’ 제도는 건설노동자(내국인, 합법외국인)에 대해 전자카드를 발급하도록 하는 내용임. 이러한 제도가 현장에 정착할 수 있도록 관리감독을 강화하는 방향이 필요할 것임.

4. 공공공사 외국인력 고용제한

- 합법 외국인력에 대해서도 고용을 제한해야 하는 부문이 존재할 수 있음. 우리나라는 출입국관리법 시행령 [별표1]에서 발전소 등 산업설비, 플랜트공사

■ 건설산업 고령자 취업실태와 정책과제 토론회

에 외국인 취업을 제한하고 있음. 이러한 규정을 확대적용하면, 대표적 서민 일자리인 건설업에 대해서도 취업을 제한할 필요가 있음.

- 다만, 민간부문은 세금이 투입되지 않으므로 그 적용을 일정정도 유예하되, 세금으로 사업이 추진되는 공공사업(민자사업 포함)에 대해서는 외국인력에 대한 고용을 전면 금지함이 합당함.
- 일각에서는 외국인력의 필요성을 언급하고 있지만, 비전문인력 위주의 외국인력은 기능을 요하지 않는 단순작업인 농업·어업 등 분야로 제한하는 것이 타당할 것임.
- 중장기적으로는 민간 건설부문에서의 외국인력 고용을 제한해야 할 것임. 첫 단계로서는 불특정 다수가 사용하는 공동주택 및 다중이용시설 등이 대상이 되어야 함.

박광배

대한건설정책연구원 연구위원



토론문

박광배 대한건설정책연구원 연구위원

○ 16쪽 60대 이상 저임금과 고임금의 혼재

- 60대 이상 저임금과 고임금의 혼재라기보다 생산성에 따른 임금 지급의 결과로 해석하는 것이 타당한 것으로 판단
- 즉 60대 이후에도 생산성 확보가 가능한 근로자는 고임금, 그렇지 못한 근로자는 상대적 저임금의 상태에 놓여 있는 것으로 파악됨(건설사업주와 면담결과)

○ 17쪽 20대의 1년 평균 근로일수는 206.2일로 전체 건설근로자 평균 225.1일보다 19일 정도 짧음

- 20쪽의 건설현장에서 가장 불만족스러운 사항에서도 “항상 불안한 일자리”가 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 특히 30대 근로자의 비중이 가장 높게 나타났음
- 또한 모든 연령에서 일자리 확보의 문제가 건설근로자의 가장 큰 고민사항인 것으로 나타나고 있음

○ 48쪽 독일 기능인력 80% 이상이 정규직

- 독일의 정규직 판단기준이 되는 기간이 얼마나 되는지가 제시되지 않고 있음
- 즉 한국처럼 1년 이상 계약을 상용직으로 구분하는지, 아니면 다른 기준에 의해서 정규직 또는 상용직을 구분하고 있는지 제시가 필요함
- 17쪽과 20쪽, 그리고 적정임금제 관련 설명들에서 제시하고 있는 것처럼 적정임금제(직종별 최저임금제)는 일부 건설근로자의 일자리 확보를 어렵게 하는 결과를 초래할 수 있음
- 특히 58쪽에서 제시하고 있는 것처럼 적정임금제 시범현장이 경제활동인구조

■ 건설산업 고령자 취업실태와 정책과제 토론회

사가 제시하는 각 연령대별 근로자에 비해 20대 3.4%, 30대 7.1%, 40대 10.1%는 오히려 일자리 확보에 어려움을 겪게 되는 것으로 볼 수 있음

- 다시 말해 직종별 최저임금제 설정은 일부 근로자, 특히 입직 초기단계 또는 저숙련 근로자의 일자리를 잠식할 수 있는 우려가 있음
- 이런 측면에서 신규 입직자가 건설 현장에서 일자리 확보에 어려움을 겪고, 실망근로자가 되어 건설업에 입직한 직후 이탈하는 현상이 발생할 여지가 크다고 할 수 있음
- 또한 59쪽에 제시되어 있는 내용도 적정임금제의 효과로 보기 어려운데, 이유는 다음과 같음
 - 적정임금제는 서울시 시범현장에서는 시중노임단가(건설업 임금실태조사) 이상의 임금을 지급하도록 규정하고 있으며, 시중노임단가는 평균 임금을 의미함
 - 즉 현장에 나가 직종별 임금을 조사하고, 이를 평균한 임금수준이며, 근로자가 답한 임금수준을 하루 8시간 기준으로 변환하여 산출한 임금임
 - 그런데 59쪽에서 제시하고 있는 자료는 경력이 23.2년의 형틀목공, 21년의 철근공, 12년의 일반공인데, 이들 경력자는 일반적으로 평균 임금(시중노임단가) 이상을 지급받고 있는 근로자에 해당됨
 - 다시 말해 형틀목공의 시중노임단가가 20만원이라고 가정하면, 경력이 23.2년에 해당하는 근로자는 20만원보다 많은 임금을 받는 사람이라고 할 수 있음
 - 그래야만 평균 임금이 20만원이 될 것임
 - 시중노임단가가 20만원이라면 30만원 받는 근로자와 10만원 받는 근로자가 같이 있어야만 평균임금이 20만원으로 정해지는 것임
 - 이렇게 볼 때 적정임금제 시범현장이어서 현장경력이 더 장기인 근로자가 특별히 더 많다고 할 수는 없을 것임
- 임금의 하한을 고정한 상태에서 기술력 확보를 통한 원가절감은 허용해야 한다는 주장을 제시하고 있음
- 그러나 기술력 격차로 시장에서 경쟁이 이루어지는 것은 이상적인 모습이라고 할 수 있으나, 현실화에 장시간이 필요함
- 기술력 확보를 위해서는 연구개발투자가 반드시 수반되어야 하나, 국내 종합건설업과 전문건설업 모두 영세규모의 중소기업체가 80%를 초과하는 상황임
- 그리고 가격경쟁시장에서 경쟁하는 현실에서 내부유보 등을 통해서 연구개발

- 에 투자할 정도의 영업이익을 확보가 어려움
- 연구개발투자는 내부유보를 통한 자금조달과 정부의 보조금, 그리고 조세혜택에 직접적인 영향을 받게 된다는 점을 감안하더라도 기술력을 확보하여 원가 절감을 하는 것은 요원한 일이라고 할 수 있음
 - 이런 현실은 건설업뿐만 아니라 제조업 등 대부분의 산업에서 발생하고 있는 것이라고 할 수 있음
 - 기본적으로 미국 연방 및 30여개 주에서 시행하고 있는 prevailing wage는 미국의 대공황시기 도입된 제도이며, 건설공사뿐만 아니라 청소 등의 용역에도 적용되었다는 점을 기억할 필요가 있음
 - 또한 54쪽에서 인용한 Turner社의 주장 “처음엔 반대했으나, 건설 구성원 모두가 pw 덕분에 먹고 산다”는 비판의 소지가 매우 크다고 할 수 있는데, 예산이 투입되는 공공발주에서 과도한 최저임금을 설정하고 있다는 의미가 될 수 있음
 - 실제로 건설근로자의 임금수준은 낮지 않으며, 비정규직 임금이 정규직에 비해 높은 업종은 건설업이 유일하며, 다만 근로일수가 적어서 소득이 낮아지는 문제가 발생하고 있음(<표 1> 참조)
 - 건설현장 근로자들의 가장 큰 애로사항인 일자리 확보의 불안감을 해결하는 것이 최우선 과제가 되어야 한다고 판단됨

<표 1> 산업별 종사상지위별 근로시간 및 임금액(2017년 기준)

구분		총근로일수	총근로시간	월임금총액
전산업	전체	20.8	168.5	2,896천원
	정규직	21.9	183.1	3,636천원
	비정규직	17.4	125.1	1,506천원
제조업	전체	21.9	188.8	3,422천원
	정규직	22.2	191.3	3,609천원
	비정규직	19.6	168.1	1,877천원
건설업	전체	17.8	143.5	2,621천원
	정규직	21.8	177.4	3,185천원
	비정규직	13.5	106.2	2,000천원

자료: 고용노동부(2017), 고용형태별근로실태조사.

■ 건설산업 고령자 취업실태와 정책과제 토론회

○ 대안의 제안 1

- 건설업의 일자리는 지속적으로 감소할 수밖에 없는 상황
 - 신규 재정투자의 감소추세와 주택시장 침체, 그리고 자재의 개발과 공장제작 등에 의해서 노동이 자본으로 대체되는 현상이 건설업에서도 지속적으로 이루어지고 있음
 - 이런 추세는 품셈 개정을 통해서도 확인할 수 있는데, 과거는 톤당 철근공 조공이 5명에서 2009년 2명 이하로 축소·조정되었음
 - 인구감소 및 인구구조가 변하고 있고, 한국은 고령화 및 초고령화 속도가 가장 빠른 국가에 해당, 노동력을 확보하는 것이 매우 어려운 상황이 돼가고 있음
- 건설근로자를 기계·장비의 활용도가 높은 근로자로 전환하는 교육훈련의 필요성이 크며, 이를 위한 지원이 지속되어야 할 것으로 판단됨
- 또한 현재도 하나의 직종에 해당하는 기능만 제공하는 근로자보다 여러 직종의 일을 한 근로자의 비중이 높은 상황이며, 일자리 확보 가능성을 제고하기 위해서는 다양한 기능을 갖도록 훈련하는 다기능화 훈련이 적극적으로 추진되어야 할 것으로 판단됨
- 다기능 근로자는 일자리 확보에 용이하여, 근로자들이 현장 생활에서 가장 고민하는 문제를 실효적으로 해결할 수 있는 대안이라고 할 수 있음

○ 대안의 제안2

- 건설근로자를 수용자로 하는 교육훈련의 안정적인 운영이 이루어질 수 있도록 재원을 확대하고 공공부문이 운영하는 방식이 필요함
- 건설 관련 교육훈련은 다른 산업에서 요구되는 교육훈련에 비해 요건이 엄격할 뿐만 아니라 원가도 높음
 - 건설 관련 훈련시설은 20명당 100m²의 공간을 요구하고 있고, 실습을 위한 자재 등이 재활용도가 매우 낮음
 - 또한 습식 직종의 훈련은 물을 사용하는 번거로움이 있고, 안전에 중요한 비계공 및 타워크레인 설치해체 등은 높은 수직 시설물과 공간이 필수적임
 - 이런 여건들을 감안할 때 수익을 목적으로 하는 민간 훈련기관을 통해서

숙련 향상에 필요한 교육훈련과 다기능 근로자 육성이 매우 어려움

- 따라서 재원을 안정적으로 조달할 수 있는 기관에 의해서 훈련 프로그램이 공급되어야 하며, 실습에 필요한 환경을 조성하기 위해서도 공공부문이 훈련 기관을 운영하는 것이 필요한 것으로 판단됨
- 최근 건설업을 포함하여 교육훈련 예산이 축소되고 있는 상황인 것으로 판단되는데, 건설근로자의 부족 및 이에 따른 산업의 문제를 개선하고자 한다면 적정임금제 시행 등의 가격정책보다 교육훈련체계를 정비하는 것이 중요한 것으로 판단되어 제안함

○ 대안의 제안3

- 건설근로자를 대상으로 하는 취업 매칭시스템을 어떤 구조와 형태로 구축할 것인가에 대한 검토가 이루어져야 함
- 대부분의 건설근로자들도 스마트폰을 갖고 있고, 사용하는 환경을 감안하여 스마트폰을 효과적으로 활용할 수 있는 기반을 구축하는 것이 필요함
- 아울러 현장에서 스마트폰 기반의 일자리 매칭을 지원할 수 있는 환경 변화도 수반되도록 정책적으로 유도할 필요가 있음

주종완

국토교통부 건설정책과 과장



고령자 등 건설산업 종사자 보호정책

주종완 국토교통부 건설정책과 과장

1. ‘건설일자리 개선대책’ 추진현황

정부는 지난 '17.12월 건설근로자의 △임금보장 강화, △근로환경 개선, △숙련인력 확보 등 3대 분야의 10대 세부과제를 담은 ‘건설산업 일자리 개선대책’을 발표한바 있습니다.

그 동안 공공발주자 임금 직접지급제, 적정임금제, 전자카드제 등 핵심과제를 중심으로 국토부 산하·소속기관의 건설현장에 대해 시범사업을 조기에 실시하여 가시적인 성과를 창출해 나가고 있으며, 본격적인 시행을 위하여 후속입법도 추진 중에 있습니다.

우선, 현장 근로자의 임금보장 강화를 위해 ‘건설산업기본법’을 개정('18.12)하여 국가, 지자체, 공공기관이 발주하는 공공 건설공사에 발주자 임금 직접지급제를 지난 6월19일부터 전면 시행하고 있습니다. 이제 공공공사에서는 임금이나 자재·장비대금 등을 ‘전자적 대금시스템’을 통해 의무적으로 구분하여 청구·지급하여야 하고, 건설사는 이를 인출할 수 없으며 근로자 등에게 송금만 가능하기 때문에 건설사의 임금유용이 차단 될 것으로 기대됩니다. 또한, ‘임금체불 청산제도 개편방안’을 발표('19.1)하여 체불임금을 더 빠르고 쉽게 받을 수 있도록 개선하고 있습니다. 한편, 다단계 도급과정에서 건설근로자 임금이 삭감되지 않고 당초 공공 발주자가 정한 금액대로 지급될 수 있도록 하는 적정임금제는 현재 20개 현장에서 시범사업을 추진 중이며, 이를 토대로 연내 제도화 방안을 마련할 계획입니다.

다음으로 근로환경을 개선해 나가고 있습니다. 과거 계약건별로 이루어지던 건설기계 대여대금 지급보증을 공사현장 단위 보증(근보증)으로 개편하여 건설기계 대여업 종사자 보호를 강화('19.6월 시행)하고, 과도한 저가수주 경쟁을 방지하고자 설계·엔지니어링 분야에도 종합심사낙찰제를 도입('19.3월 시행)하였습니다. 건설현장의 편의시설 종류를 확대하고 설치기준을 보다 명확히 하는 등 근로자 복지사각지대 해소를 위한 노력도 계

속하고 있습니다.

마지막으로 건설산업의 숙련인력 양성과 체계적인 근무·경력 관리체계 구축을 추진하고 있습니다. 특성화고, 거점훈련기관 등 교육훈련을 확대·강화하여 현장에서 필요로 하는 전문인력을 양성하고, 현재 국토부와 지자체의 129개 현장에서 시범운영 중인 전자카드제는 ‘건설근로자 고용법’이 지난 7월 환노위를 통과함에 따라 내년 이후 본격적인 시행에 대비하여 운영현황을 점검하고 시스템을 개선하고 있습니다. 건설근로자의 근로 경력과 기술 수준을 체계적으로 관리하기 위한 기능인등급제 역시 유관기관 TF를 통해 통합경력관리 시스템 구축방안과 숙련도 평가방안 등 세부 추진방안을 면밀히 마련하고 있습니다.

2. 고령자 등 건설산업 종사자 보호

인구구조 변화와 기대수명 증가, 청년층의 진입기피 등에 기인하여 건설현장의 고령화가 빠르게 진행되는 상황에서 숙련된 고령 근로자의 역할이 점차 중요해 지고 있습니다. 4차 산업혁명 시대를 맞이하여 스마트 건설기술의 활용이 점차 증가할 것으로 예상되지만, 현장에서는 아직 숙련된 인력이 체화된 경험과 지식을 통해 해결해야 하는 문제들이 산적해 있기 때문입니다. 따라서 고령의 숙련근로자들이 건설현장에서 지속 근무할 수 있는 여건을 만드는 것은 매우 중요하다고 할 수 있습니다.

우선, 고령친화적인 작업환경을 조성하고 편의시설 및 휴게시설을 확충하는 방안에 대하여 적극 검토하겠습니다. 고령층의 산재예방으로 위하여 현장에서 건강관리를 강화하고 맞춤형 안전교육을 실시하는 방안에 대해서도 관계기관과 협의하겠습니다. 예를 들어 미끄럼방지턱을 설치하고 현장 안내판의 글자 크기를 확대하는 등의 작지만 세심한 배려도 필요하다고 생각합니다.

무엇보다 고령의 건설근로자들이 현장에서 안심하고 장기간 일하기 위해서는 불법외국인 등의 취업기회 잠식과 부당한 임금체불 및 삭감 방지 등 건설산업의 구조적인 문제 해결이 병행되어야 하는 만큼, 앞서 말씀드린 전자카드제와 적정임금제, 공공발주자 임금 직접지급제와 같은 건설일자리 제고를 위한 과제들을 차질없이 추진하고 확고히 현장에 안착시키겠습니다.

■ 건설산업 고령자 취업실태와 정책과제 토론회

정부는 지난 8.14일 발표한 '건설산업 활력제고 방안'을 통해, 건설산업 혁신의 기반이 되는 체계적인 인력양성과 일자리 전달체계의 개선을 위하여 종합적인 건설일자리 대책을 10월 중 별도로 마련할 계획임을 밝힌 바 있습니다. 고령 건설근로자를 포함하여 우리나라 건설현장 일자리의 질을 높여 나가기 위해, 오늘 토론회에서 말씀해주신 산업계, 학계, 노동계의 소중한 의견들은 면밀히 검토하여 정부정책으로 만들어 나가겠습니다.

임운택

계명대학교 사회학과 교수



건설현장의 고령자 취업실태와 정책과제 토론문

임운택 (계명대학교 사회학과)

□ 건설 고령노동자의 취업현황의 구조적 요인과 특수성

- 발제문에서 강조되었듯 고령자실태(저임금, 고용불안정, 사회안전망 미비, 각종 산재에 노출 등)를 포함한 현재 한국 건설현장의 모든 병폐는 국내 건설산업의 구조적 요인(최저가낙찰제에 따른 저가수주경쟁, 다단계 하도급)에서 비롯된 것으로, 건설산업의 구조 개선이 시급함
- 건설 고령노동자의 문제는 그러나 국내 노동시장과 산업정책과도 연계되어 있음. 자료에서 보듯 건설현장 진입 당시 연령기준으로 40대 이상이 24~35% 정도라면, 여타 단순 서비스 산업의 경우와 마찬가지로 특별한 숙련기술 없이 건설현장에 취업한 경우로 숙련을 통한 고용조건 개선이라는 적극적 노동시장 정책을 적용하기엔 20-30대의 청년 건설노동자의 경우보다 어떤 점에서는 사정이 더 나쁜 상황임. 한편, 설문조사에서 나타난 50-60대의 55%에 달하는 기능공의 수준도 편차가 심해 기능인등급제 시행에 대한 우려가 큰 만큼 이에 대한 제도적 보완이 시급함
- (정책적 대안 마련을 위한) 토론회의 취지가 건설노동자 일반이 아닌 건설현장의 ‘고령 노동자’에 초점을 맞춘다고 할 때 고령 건설 노동자의 시장 상황을 보다 엄밀하게 분석할 필요가 있음 - 은퇴(60대 후반을 넘어서는 신체적 조건을 고려해서 계속 노동이 실질적으로 불가)를 마주하고 있는 건설 고령근로자에 대한 사회보장 대책은?(건강보험, 국민연금 가입률이 직장가입자가 45%, 지역가입자는 20%에 못 미치는 수준)

□ 건설 고령노동자에 대한 정책적 대안

■ 건설산업 고령자 취업실태와 정책과제 토론회

- 발제문에서 제시된 일반적 해법, 즉 적정임금제 도입, 퇴직공제제도 개선, 산업안전지원 강화 등의 정책적 지원에 전반적으로 동의(추가로 건강보험료와 국민연금의 발주자 직접납부제도도 필요). 단, 중단기적 정책 효과는 미비할 수 있으므로, 한편으로는 ‘소득보장의 지속성’, 다른 한편으로는 ‘사회안전망’ 지원의 두 가지 방안을 고려해 볼 필요가 있음
- 적정임금: 용어의 정치적 수사에도 불구하고 시중노임단가 수준이고, 노조가 조직화된 곳에서는 오히려 시중노임단가 이상의 임금이 형성되어 있는 만큼 개념의 혼란을 줄 수 있음. 일반적으로 건설현장의 일용직 노무자를 염두에 둔 개념으로 이해될 때 소위 ‘적정임금’이 건설산업의 특성을 고려한 직무급제로의 전환이 연동되지 않으면 단순 최저임금 형성에 머무를 수 있음. 이를 위해 기능인 등급제의 현실화, 구체화가 필요. 관련하여 고령노동자의 경우 사업주와 숙련과 기능인정에 대한 이해갈등이 발생할 소지가 있음. 기능인정에 대한 절차와 제도정비가 시급함

※ 참고자료: 호주, 독일의 숙련연동 임금제도(단협에 기초)

<표> 호주의 건설 어워드의 숙련도별 최저임금 수준(2018년 기준)

숙련도	주당 최저임금(\$)	시간당 최저임금(\$)
Level 9(ECW 9) : 고급 특별시공 레벨 2를 가지고 있고 고급 자격증이 있거나 관련 학위 또는 레벨 3이 다루는 15개의 적절한 모듈을 이용할 수 있음	979.60	25.78
...
Level 3(CW/ECW 3) : 개별적으로 또는 팀 환경 내에서 일을 하며 하나 이상의 숙련을 가짐(24개의 모듈을 사용할 수 있음)	837.40	22.04
Level 2(CW/ECW 2) : 제한된 감독 하에서 일을 하며 하나 이상의 숙련이 있고 Level 1보다 숙련 수준이 높음(20개의 모듈을 사용할 수 있음)	813.60	21.41
Level 1(CW/ECW 1) : 제한된 감독 하에서 일을 하며 하나 이상의 숙련이 있음(16개의 모듈을 사용할 수 있음)		
CW/ECW 1(level d) : 일반 건설 노동자 1, 전문 건설 노동자 1로서 자격을 갖추었을 때	797.10	20.98
CW/ECW 1(level c) : 12개월 이상 근무한 노동자	782.40	20.59
CW/ECW 1(level b) : 3개월 이상 근무한 노동자	771.50	20.30
CW/ECW 1(level a) : 신규 노동자	755.90	19.89

주:

1) CW는 일반 건설업을 의미하고 ECW는 전문 건설업을 말함
 자료: FWC(2018: 28, 101-126); 이균호·임운택(2018) 재인용

■ 건설산업 고령자 취업실태와 정책과제 토론회

[그림] 독일건설노동자의 임금연동 숙련급체계

명칭	직무	숙련	특정 직무영역
6집단 공장감독관, 건설기계 전문가	- 자기직원을 거느린 집단의 리더와 명령	- 감독관 훈련 및 시험 - 감독관 시험합격 없이 공동직무 수행	없음
5집단 십장, 건설기계공	- 작은 집단의 리더, 집단내에서 가장 고난이도의 기술을 혼자서 수행 - 동료의 도움 없이 어려운 수리작업을 혼자서 수행 - 장비불량 점검 및 다수의 건설기계 점검 및 정비	- 십장기능 훈련 및 시험 - 십장 시험 합격 없이 공동 직무 수행 - 다년간의 직업경험 후 건설기계공 시험	없음
4집단 전문숙련 노동자, 건설기계공	각각의 전문노동에서 독자적 업무수행	- 직무 2년차 두 번째 건설 직업훈련단계 - 건설기계공 시험 - 3년차 단계에서 건설장비기사 직업훈련 - 오랜 직업경험에서 획득한 동일한 숙련기능 인정	없음
3집단 숙련노동자, 건설장비기사, 전문 운전공	전문영역에서의 숙련공	- 두 번째 건설 직업훈련단계 1년차 - 첫 번째 건설 직업훈련단계의 직업훈련 - 단계적 건설직업훈련 외의 공인된 직업훈련 - 직업경험이 있는 공인된 직업훈련: 도장, 조경, 목공 - 정비공을 위한 직업훈련 - 운전공 시험 - 장기 직업경험으로 획득된 동일한 숙련기능	없음

<p>2집단 숙련노동자, 기계공, 운전공</p>	<p>지시에 따른 기술적으로 제한된 작업(직업훈련 혹은 반숙련 기술)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 초급의 건설 직업훈련단계 - 도장, 페인트, 원예 및 조경, 목수 등의 공인된 직업훈련 - 건설직무로 공인된 직업훈련 - 건설기계교육 - 기타 획득한 동등한 기술 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 포장공(도로) 1. 현장 관리 1. 콘크리트공 1. 프리 캐스트공 1. 티그공 1. 철도공 1. (폭파)광원 1. 청소공 1. 절삭공 1. 래머공(Rammer) 1. 파이프공 1. 형틀목공 1. 아스팔트공 1. 콘크리트도로정비공 1. 용접공 1. 테라초공 1. 조경사 1. 기계공 1. 기계차 운전공
<p>1집단 수리공, 조공</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 지시에 따른 단순 건설- 및 조립노동 수행 - 지시에 따른 단순 정비보수작업과 관리작업 	<ul style="list-style-type: none"> - 건설현장에서 건축자재의 분류와 저장 - 작업장비의 관리와 유지 - 청소와 정비작업 - 발판과 비계의 설치와 해체작업시 조력 - 모르타르와 콘크리트의 배합 - 해머와 망치, 압축기와 같은 단순기계조작 - 단순 보전정비 작업을 포함한 압축장비, 착암기 작업 - 잘라낸 석고와 섬유판의 부착, 기초공사와 절연, 단열보드 부착 - (가열전열시스템) 가열보강조직의 삽입과 청소 - 건설현장에서의 설치, 안전, 정비 보조 - 건설기계와 장비의 단순한 정비와 관리 - 수동의 토공작업 - 파이프 및 케이블 트랜치의 수동작업 	

자료: 독일건설노조 단협자료 2018

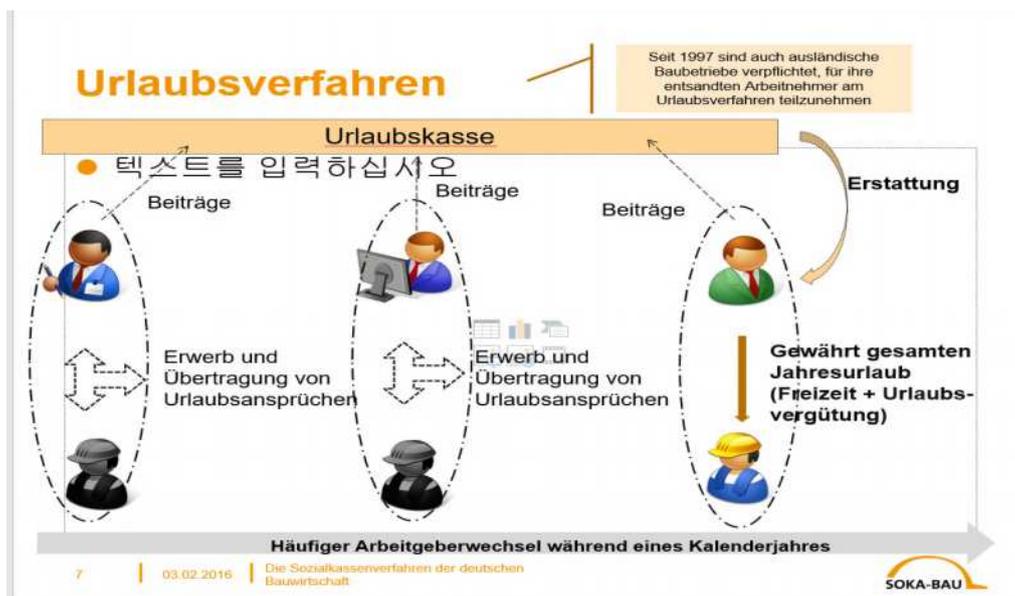
■ 건설산업 고령자 취업실태와 정책과제 토론회

- 퇴직공제부금도 증가하고 있으나 2년 이상 적립 피공제자 수는 현저하게 적은 수준으로 발제문에서 강조된 적용범위 확대(현재의 민간 100억 이상, 공공 3억 이상의 적용대상 기준 조정)는 물론 연금방식 전환이 필요함
- 독일 SOKA BAU와 같은 사회복지기금의 도입도 고려해 볼 필요(건설공제회의 기능 확대)

[그림 4] 독일 건설노조(SOKA-BAU)의 사회복지기금 구조(1)
사회복지기금 구조 (1)



[그림] SOKA-BAU 의 휴가기금 작동방식



- 건설산업의 특성상 독일의 직접고용 사례는 다소 과장된 정보(Wi ISELBORN: <https://www.iselborn.com/team/index.php> 참조 - 전형적인 독일의 가족중심의 중견기업): 현재 종업원 115명 중 사무직 21명(설계자, 엔지니어 포함), 노동자 94명(벽돌공, 철근공 등도 있으나 이 업체는 건설시공 사업의 임대사업을 함으로 관리인이 상당수 포함됨), 견습생 12명임. 총매출액 2천5백만 유로(340억 원 정도: 2015년 기준이므로 변동 가능)대비 종업원 115명은 국내와 비교해 볼 때 대단히 큰 차이라고 보기엔 어려움(독일 건설산업의 단협자료를 의하면 앞의 표 2단계 집단부터 기능인력으로 간주하므로 '기능인력 80% 이상 정규직 고용' 과 같은 과도한 해석은 피해야. 그럼에도 긍정적인 것은 지역에서 기업이 지역주민을 우선적으로 고용한다는 점은 높이 평가할 만함).
- 관련하여 독일이 주는 시사점은 다음과 같음. 독일 단협 자료를 보면 종업원 100인 이상 규모의 독일 건설기업이 전체 건설인력의 21.3%를 고용하고 있어(8천만 독일 인구 대비 건설인력은 대략 한국의 절반 수준) 수준으로 건설사업에서 일용직 노동자의 무분별한 도입을 막고 기능화하여 임금과 고용을 보장하고 산업의 생산성을 보장하고 있다는 점임. 정규직 고용이 일반화되었다면 SOKA-BAU자체가 불필요하니 일반 현장에서 건설노동력의 이동성은 독일도 상당히 높은편(관련 자료는 Bosch, G. und Zühlke-Robinet, K. 2000. Der Bauarbeitsmarkt, Soziologie und Ökonomie einer Branche, Campus Verlag: Frankfurt am Main 참조)
- 소득 보장 방안: 발제자의 적정임금제(시중노임단가 + 알파) 논의를 넘어 자연적 이유로 은퇴를 앞둔 건설 노동자에 대한 지원 필요: 독일 단협자료를 보면 15만3천명 정도가 자영업자이고(2016년 기준), 그중 44.4%가 1인 사업자로 전통적인 기능인으로 활동하나 임금은 단협에 의해 적용됨. 주로 일반 주택이나 소규모 건설현장에서 계약 형태로 일하거나 전문 수리공으로 영업(일례로 배관공). Osborne/Frey(2013)의 보고서에서도 언급되었듯 손노동에 의존한 기능직은 4차 산업혁명 이후에도 그 수요가 사라지지 않는 만큼 중고령 기능인의 숙련등급제 적용과 그에 따른 개인사업 영역의 확보도 일정한 소득방안으로 유효하다고 판단됨. 초고령화사회에서 인구감소에 대비 신규건물 증축보다는 도시재생이나 리모델링에 대한 수요가 증가하므로 은퇴를 앞둔 기능인력의 자영업(혹은 협동조합 형태로도 가능)전환은 지속가능한 소득보장 방안으로 고민해 볼 필요가 있음

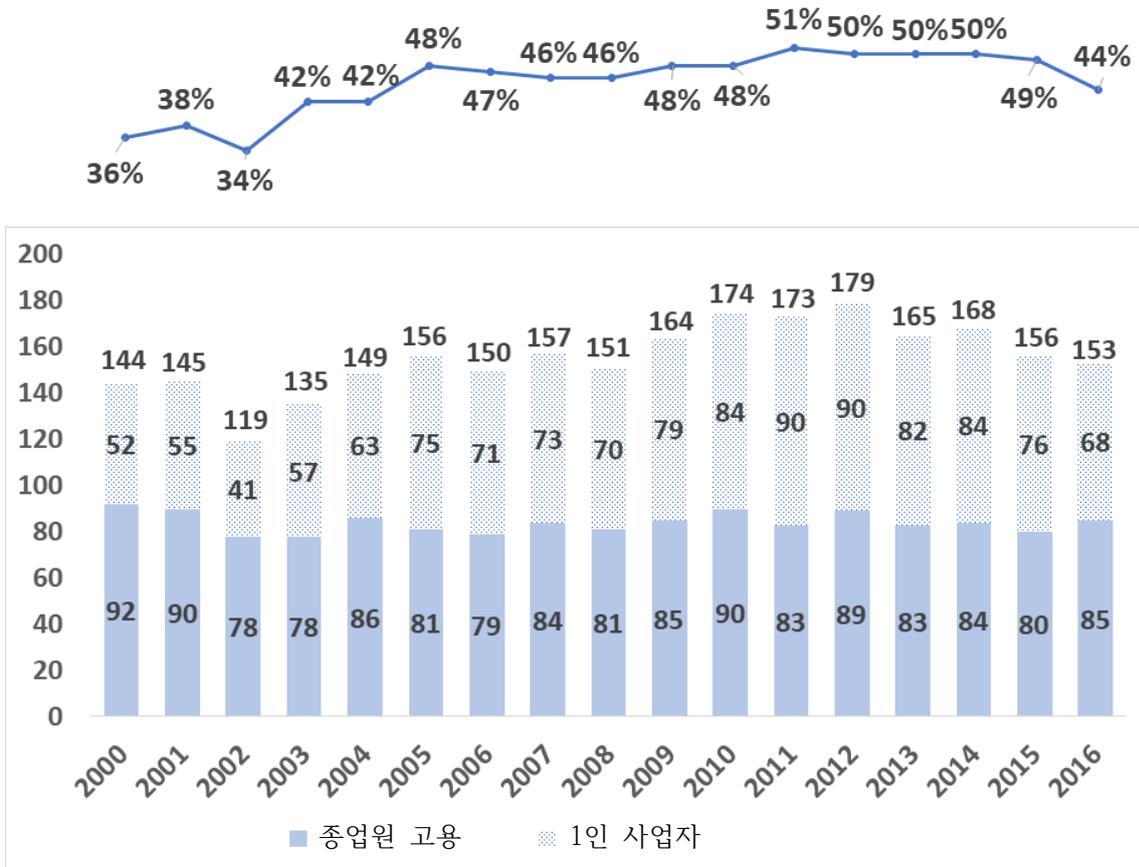
■ 건설산업 고령자 취업실태와 정책과제 토론회

<표> 독일 건설 노동자 수

		2016년	2017년
1. 건설업종사자		788,790	817,415
숙련노동자		340,469	355,418
숙련노동자(기계공)		128,919	131,819
산업연수생		31,464	31,866
주임		74,422	77,828
사무직 노동자		159,807	166,623
가족 자영업		53,709	53,861
2. 건설업의 임금과 봉급			
총임금과 봉급 총액	Mio. €	23.096	25.494
정규직에 대한 특별수당을 제외한			
평균 총 시간당 수입	€	20,47	21,01
총 노동시간	Mio. Stunden	944	976
3. 2017년 기준 건설업 기업구조			
고용자 수	기업 수	피고용자	
1-9	54,424	190,232	
10-19	12,015	163,020	
20-49	6,059	180,399	
50-99	1,607	109,337	
100-199	618	84,501	
200인 이상	236	89,926	
총계	74,959	817,415	

자료: 독일건설노조 단협자료 2018

[그림] 독일 건설 자영업자
1인 사업자 비율



자료: 독일건설노조 단협자료 2018 (단위:1 천명)

권병태

건설일용노동자 / 前국회 보좌관



건설 일용직 시장에도 수요 공급의 철의 법칙은 작동합니다.

권병태 건설일용노동자, 前국회 보좌관

1. 50대 건설 일용직 잡부의 현실

새벽 5시까지 인력사무소에 갑니다. 6시 이전에 일을 배정 받지 못하면 그 날은 공(空)치게 됩니다. 7시 이전에 도착하거나 팀장을 만나는 현장은 아침 밥을 주고, 그 이후 시간에 도착하는 현장은 알아서 먹고 갑니다.

서울의 경우 아파트 같은 큰 현장은 12만원으로 일당이 통일되어 있으며 인력 사무소에 소개비 10%인 1만 2천원을 공제하면 **실수령액은 10만 8천원**입니다. 작은 현장은 13만원이 표준이고, 시멘트 나르기 같은 힘든 작업이 포함되어 있으면 14~15만원까지 받습니다. 그 이상을 받은 적은 없습니다. 각각 실수령액은 11만 7천원, 12만 6천원, 13만 5천원입니다.

큰 현장은 지문이나 홍채 인식 등으로 출 퇴근을 관리하며 일한 일수만큼 하루 4,800원씩 (올해 4월 이전에는 4,000원) **퇴직 공제금**이 적립됩니다. 그리고 **고용보험 일수도** 적립되는데, 한 달 상한선이 19일입니다. 저의 경우 2018년 10월의 퇴직공제금 적립은 26일인데 고용보험 일수는 19일입니다. 즉 두 국가 공식 기관 집계의 일한 날짜가 다릅니다. 다세대 주택 같은 작은 현장이나 개인 현장은 두 가지 모두 적립이 안 되는 경우가 많습니다. 특히 고용보험.

겨울 제외하면 한 달 평균 20일~24일 일하며, 월수입은 200만원 초 중반대입니다. 건강보험은 지역가입자고, 국민연금은 가입되어 있지 않으며, 자산은 0원에 수렴하기에 노후 준비는 대책이 없습니다.

제가 대학생 아이 둘이 있는 한부모 차상위 계층인데, 올 해 3인 가구 자격 유지 기준이 월 188만원 미만이라서 구청에서 자격 중지 통보가 왔습니다. 그리고 아이들이 20세 이상이라 1인 단독 가구로 산정되는 올 해 **근로장려금** 기준은 월 167만원 미만입니다. 건설 일용직으로 월 200만원 초중반의 소득을 올리는 저는 아이들 등록금 국가장학금 지원 말고 국가로부터 복지 관련 혜택은 전무합니다.

■ 건설산업 고령자 취업실태와 정책과제 토론회

2. 인력사무소와 ‘이름 모를 권씨’로 일하기

일용직 잡부의 절대 다수는 인력사무소를 통해서 일을 합니다. 인력사무소 소장은 절대 권한을 갖고 있어서 인부들은 시키는 대로 해야 하며 가끔씩 다른 사람 이름으로 일을 하라고 하면 하기도 합니다. 현장 첫 날 신분증과 기초안전교육증을 제출하는 큰 현장은 안전모에도 자기 이름을 쓰고 출력지와 생체 인식으로 출퇴근을 관리하지만, 작은 현장은 그냥 한 명의 아저씨로 일하는 경우가 많습니다. “권씨” 또는 “권반장”으로 일하기도 합니다. 일 끝난 후 일당은 받지만, 제가 세상에서 일을 하고 일했다는 기록이 남지 않습니다.

제가 일한 것이 기록으로 남아서 즉 하루 일을 통해 **세상에 기여했다는 것이 기록으로 남아서** 주 6일 일하면 남들처럼 일요일은 일하지 않아도 **주휴수당**이라는 것을 받아보고, 여름과 겨울 일주일 정도 유급휴가도 받아 보고, 퇴직금도 지금 보다는 더 많이 받아서 노후 준비도 하고 싶습니다.

이럴 경우 가장 문제가 되는 것이 인력사무소입니다. 건설업체 원청의 직접 고용 같은 것이 고용의 경직성 등이 문제가 되어서 앞으로도 하청 구조는 일정 수준 존속할 수 밖에 없고, 그렇다면 인력사무소의 소개로 일도 많이 할텐데 인력 사무소에서 개인 현장에 배치 받아 일을 하더라도 제가 하는 일이 기록이 되는 제도적 장치를 모색했으면 합니다.

3. 외국인 노동자 현실과 사회 인식의 괴리

(1) 건설 현장 외국인 노동자 현실

제가 일을 시작한 2011년에도 외국인 노동자들이 보였지만 시간이 갈수록 점점 더 늘어나는 추세입니다. 초기의 재중 동포와 동남아인들을 넘어 이제는 **국적도 다양**합니다.

제가 작년부터 올 해 봄까지 고정으로 오래 일한 대규모 아파트 현장의 경우 형틀 목수는 재중 동포와 한족, 철근은 한족과 베트남인, 석재와 알폼은 러시아와 중앙아시아 이집트인, 갱폼은 태국인들로 채워져 있었고 저와 같은 직영 잡부도 절반은 재중 동포였습니다. **현장 전체 출력 인원 300명 중 절반은 훨씬 넘었습니다.**

아침 조회 시간에도 일하고, 점심 시간에도 오침을 하지 않고 잠깐만 쉬고 일하는 **외국인 노동자들에게 내국인들은 경쟁 상대가 안 됩니다.** 두 달 전 일한 작은 인테리어 현장에서는 3일째 되던 날 작업 지시자와 출근 시간에 관한 오해가 잠깐 있었는데 그 다음날 저 대신 그 전에 일했던 몽골 사람 보내달라고 한 경우도 있었습니다. 이런 일이 생기자

보면 늘 외국인에게 밀릴 수 있다는 생각을 하게 됩니다.

올 해 2월 26일 6층 높이에서 떨어진 원치가 안전모를 때려서 안전모가 벗겨지고 기절하면서 옆에 있는 각목에 머리를 부딪혀 피를 흘리며 쓰러진 외국인 노동자가 있었는데, 그들끼리 어찌할지 몰라 해서 근처에서 작업하던 내국인인 우리 팀이 119에 신고를 했습니다. 구급차와 경찰이 함께 왔습니다. 다행히 생명에는 지장이 없다는 얘기를 후에 들었습니다. 그런데 그 다친 노동자가 건설업 기초 안전 교육도 받지 않은 불법체류자였는데, 그 다음 날도 현장은 아무런 일이 없다는 듯 평온하게 공사가 진행되었습니다.

자신과 식당에서 일하는 모친이 둘 다 불법 체류자임을 당당히 밝히는 몽골 청년도 있었고, 자신은 극도로 내핍 생활을 하며 번 돈을 영국 유학 가 있는 아들에게 송금하는 60대 후반 재중 동포도 봤습니다. 현 정부 ‘소득주도 성장’의 큰 구멍입니다.

(2) 현장과 사회 인식의 괴리

현장에서 일하다보면 외국인 노동자에 관해 울분을 토하는 분들을 볼 수 있습니다. 자신이 형틀 목수인데 **중국인들이 단가 11만원까지 치고 들어와서** 도저히 목수 일은 못하고 용역 잡부로 나왔다는 그런 얘기입니다.

현장 사람들은 우리의 일당이 오르지 않는 것도, 산재가 더 빈발하는 것도, 현장이 청결하지 않는 것도, 휴식 공간이 넉넉하지 않는 것도 모두 외국인 노동자와 직결된 것이라곤 모두가 알고 있지만, 또한 현장 용역 일용직들은 조직화되어 있지 않고 스스로 못난 인생을 살아왔다고 생각하고 있기에 그냥 개인으로 하루하루 견디며 살고 있습니다. 외국인 노동자와 충돌도 거의 없습니다.

대학교수 같은 지식인들과 외국인 노동자 사안으로 오랜 시간 토론해서 문제와 해법에 관해서 공감했다고 짐작한 경우에도, 건설현장이나 중소기업 라인에서 일하지 않거나 외국인 밀집지역에 살지 않는 사람들에게는 일상의 문제로 다가가지 않는다는 것을 많이 느꼈습니다. 그들의 우선 관심사가 아닙니다.

지난 대통령 선거 당시 ‘외 국 인 노 동 자’ 라는 여섯 음절 단어는 그 진단과 해법의 차이를 떠나 그 많은 **당내 경선과 본선 토론회에서 단 한 번도 언급조차 되지 않습니다.** 그 당시 세계적으로 미국은 트럼프, 영국은 브렉시트, 대륙 유럽은 난민으로 우리의 외국인 노동자와 유사한 난민과 불법이민 불법체류자 문제가 가장 뜨거운 이슈였습니다.

포털이나 각종 커뮤니티에서 외국인 노동자 관련 기사나 이슈의 댓글들을 보면 이 사안에 관해 청년들을 중심으로 부글부글 끓고 있으나, 정책 당국자들의 아젠다(Agenda)가 아

■ 건설산업 고령자 취업실태와 정책과제 토론회

입니다. 오히려 건설업자들 연합 같은 단체에서는 불법체류자를 합법화하자는 얘기까지 나올 정도입니다.

4. 외국인 노동자 수입을 규제와 불법 체류자 추방

(1) 가장 기본적인 해법

건설 산업 노동자로 청년들이 들어오고, 현재 노동자들의 삶이 개선되는 첫 번째 정책 과제는 외국인 노동자 숫자를 줄이는 것입니다. 지금은 많아도 너무 많습니다. 불법 체류자는 추방하고, 고용허가제 인원도 줄여야 합니다.

그걸 위해서는 단속이 현실화되어야 합니다. 단속을 고지해서 모두 숨어 있게 한 다음에 실시하는 형식적인 단속은 안 됩니다. 그리고 단속 과정에서의 부상 발생 같은 걸 문제 제기하는 국가인권위원회 같은 곳에서도 내국인 저소득 노동자 보호를 위해 전향적 접근이 필요합니다.

(2) 정책 아젠다 세팅

외국인 노동자 사안이 주요 정책 아젠다가 되게 하기 위해서는 (1) 자국의 저학력 저숙련 노동자의 일자리를 강력하게 보호하는 트럼프 같은 정치인이 등장하든지 (2) 건설 일용직 같은 노동자를 대변하는 정당이 만들어지든지 또한 그걸 위해 소득세 면세점을 대폭 낮춰서 우리도 10만원 세액 공제 정치기부금을 낼 수 있도록 하든지 (3) 사회가 주목하는 개인이나 소수 차원의 극단적인 투쟁 방법이 나오든지 할 수 밖에 없는 것 같습니다.

(3) 외국인 노동자 규제에 관한 반론과 재반론

외국인 노동자 문제가 해결되기 위해서는 정책 담당자의 노력과 더불어 **사회적 상식**이 변해야 합니다. 이하 반론에 재반론 합니다.

- ① 3D 직종에 내국인들이 오지 않아서, 어쩔 수 없이 외국인을 쓰는 거다.
=> 그 수요에 맞게 임금 단가를 올리면 내국인도 온다. 200만원에 안 오면 500만원으로.
- ② 한계기업 즉 저임금 외국인 노동자에 기반한 영세 공장들의 도산

==> 우리 경제의 발전 수준에 맞지 않는 외국인 노동자의 저임금에 주로 기초하는 그런 중소기업은 구조조정 되어야 한다.

③ 생산 활력이 떨어지고 GDP 성장에 악영향

==> 우리의 외국인 노동자와 유사한 문제를 일으키는 이민과 불법체류자를 강력 규제하는 미국의 GDP 성장률이 현재 OECD 최고 수준이다.

④ 저출산으로 인한 인구 감소의 대안이다.

==> 외국인 노동자는 우리 국민이 아니다.

⑤ 미국 등에 우리나라 출신 불법체류자들도 많다.

==> 그건 미국 같은 해당 나라에서 규제한다. 우리나라에선 우리가 규제.

⑥ 다인종의 활력 있는 사회 - 중국의 진나라, 미국 등

==> 우리가 제국을 꿈꾸는 나라도 아니고, 현 우리 외국인 노동자는 이민도 아니다.

⑦ 우리가 사우디 같은 곳에서 돈을 벌어서 경제 성장에 도움이 되었듯 이제는 우리가 다른 나라에 그렇게 해야.

==> 절대 노동자 수가 적었던 중동 같은 곳과 한쪽에선 청년 실업이라고 하고 한 쪽에서는 인력난이 있는 우리는 사정이 다르다.

⑧ 글로벌 시대에 노동이 이동하는 것을 막을 수는 없다.

==> 막고 있다. 특히 자국 미숙련 육체 노동은 특히나 보호.

⑨ 우리 영토 내에서 가장 약한 존재인 외국인 노동자, 그것도 불법 체류자에 대한 연민

==> 그 가장 약한 존재가 우리 내국인 중에서 약한 존재들의 삶을 위협한다. 그리고 우리는 국내 정책을 다루고 있는 것이다.

⑩ 외국인 노동자 규제는 결국 파시즘 논리로 이어진다.

==> 파시즘 반대와 외국인 노동자 규제 찬성은 양립 가능하다. 내가 그 증거다.

6. 적정임금제 같은 제도적 해법들의 문제점

노동력이라는 상품도 수요 공급 법칙이라는 철의 법칙이 작동합니다. 노동력 수요에 비해 공급이 많으면 단가가 떨어지고 그 반대면 올라갑니다. 그리고 단지 임금 뿐만 아니라 귀한 대접을 받을지 그렇지 않을지도 차이가 납니다.

■ 건설산업 고령자 취업실태와 정책과제 토론회

정부나 지자체 차원에서 적정임금 등 어떤 제도적 장치를 마련하더라도 현장에서 **사람이 귀하지 않으면 소용이 없습니다.** 250만이 들어와 있다는 외국인 노동자를 방치한다면 정부 규제가 미치지 않은 영역에서 음성적인 저임금이 횡행할 것이고 또 다른 어떤 풍선 효과를 발휘할 것입니다.

*복지와 자립의 경계선에 서 있는
단순 일용직 건설 노동자도 살 만한 세상이 되기를 !!*

*세상에 필요한 일을 하는 모든 직업이
무지개의 일곱 빛깔처럼
세상이라는 무지개 속에서 평등하고 아름답게 빛이 나길 !!*