

연구보고서 2016-05

건설업 적정임금제 도입의 영향 및 검토과제

2017. 4

대한건설정책연구원

연구진

박 광 배	연구 위원	대한건설정책연구원
김 태 준	책임연구원	대한건설정책연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
대한건설정책연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

발 간 사

건설업의 경쟁력 제고, 이를 통한 지속가능한 발전을 담보하기 위해서는 우수한 건설근로자의 안정적인 공급이 반드시 필요합니다. 그러나 최근 내국인 건설근로자의 고령화가 급격하게 진전되고 있습니다. 또한 신규로 건설근로자로 입직하는 근로자는 감소하는 추세를 보이고 있습니다.

노동의존도가 다른 산업에 비해 강한 건설업 생산의 특성을 고려하면 적극적인 대처가 필요한 과제라고 할 수 있습니다. 정책당국에서도 건설근로자 처우개선 등 입직을 유도하고 근로자의 이탈을 방지할 수 있는 수단에 대한 모색이 이루어지고 있습니다.

이런 취지에서 적정임금제 도입에 관한 논의가 이루어지고 있습니다. 관련 법령의 개정을 통해서 임금을 보장하는 제도로 도입하기 위한 논의라고 할 수 있습니다.

노동의 가격인 임금을 직접 규제하는 가격정책이라는 측면에서 매우 신중한 접근이 필요하다고 할 수 있습니다. 그럼에도 현재 진행되고 있는 논의과정은 우려스러운 점이 많습니다.

이런 견지에서 보고서는 적정임금제 도입 시 검토되어야 할 과제, 그리고 문제점에 대해서 검토하고 있습니다. 또한 건설근로자 처우개선을 위한 비가격정책을 대안으로 제시하고 있습니다.

적정임금제 도입 논의과정에서 보고서에 제시된 내용들이 검토되어 합리적이고 생산적인 결과가 도출되는데 도움이 되기를 바랍니다.

2017년 4월
대한건설정책연구원
원장 서명교

I. 서론

- 최근 건설업에서 적정임금제에 대한 논의가 재개되고 있음
 - ‘건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률(이하 건고법)’ 일부 개정안에서 임금의 사전결정·고시 및 지급방안 제의
 - ‘제3차 건설근로자 고용개선 기본계획(이하 기본계획)’에서 기능인 등급제를 “적정수준의 임금”과 연계하는 방안 검토
- 그러나 현재 ‘시중노임단가’가 1년에 2회 고시되고 있으며, 시장에서 노동수급상황에 따른 임금수준 또한 시중노임단가에 비해 낮지 않은 상황임
- 이러한 상황에서 최저임금제도인 적정임금의 도입에 대한 논의는 이론적 타당성과 실효성을 확보하기 어려울 것으로 판단됨
- 이에 본 연구는 (1) 적정임금 논의의 실효성 및 타당성 검토, (2) 적정임금 도입의 효과 검토, (3) 대안을 제시하는 것을 연구 목적으로 하고 있음
- 선행연구에서는 최저임금제가 고용에 미치는 영향에 대한 실증결과가 일관적으로 도출되지는 않았으며, 건설업에 직접적용하기 어려운 부분이 있음
- 건설업에서의 적정임금은 근로자 개인과 가족의 인간적 존엄을 유지하는 수준으로 생활임금에 가까운 개념으로 볼 수 있음
- 본 연구는 이미 최저임금과 시중노임단가를 초과하는 시장임금이 결정되는 상황에서 건설업의 임금을 주제로 하는 것과 대안으로 비가격정책을 모색한다는 것이 차별성으로 볼 수 있음

II. 최저임금제 및 prevailing wage의 이론적 검토

1) 최저임금제

- 임금결정이론은 한계생산력설, 노동력재생산비설, 임금교섭력설, 제도적 임금결정설 등이 있음
- 가격은 해당 재화 및 서비스의 수급에 결정되나 특수한 상황에서 직접 가격을 통제하는 정책이 시행되는데 최저임금제가 대표적임
- 국내의 최저임금법은 1986년에 제정 1988년부터 시행되어 이후 적용대상 및 임금수준의 확대 등 개선이 진행되어 옴
- 최저임금의 긍정적인 효과로는 근로자의 소득증가, 임금격차의 해소, 공정경쟁 유도, 노동공급의 증가를 들 수 있음
- 반대로 최저임금의 부정적인 효과로 저숙련자의 실업, 시장기능의 왜곡 등을 들 수 있음
 - 설문결과 국내건설업은 숙련공의 선호도 및 생산성에 미치는 영향이 크고, 건설근로자 임금 수준도 지역과 숙련도에 따라 차이를 보이고 있음

2) prevailing wage

- 미국에서 연방정부차원의 prevailing wage가 본격적으로 도입된 것은 1931년 데이비스-베이컨 법(Davis-Bacon Act, 이하 DBA)의 제정 이후이며, 현재 미국의 30개주에서 개별적으로 시행중임
 - prevailing wage는 당해 지역과 기간에 유사한 공사(project)를 수행하는 직종별 노동자 및 기계공 다수가 받는 임금으로 정의
 - 또한 같은 직종이라도 공사 종류별로도 적용되는 금액이 다른데, 일반적으로 건축물(building), 주택(residential), 중(重)건설(heavy construction), 고속도로(highway) 공사로 구분

- 연방정부와 주정부, 시정부 차원의 원가반영 기준이며, 원가산정 시 임금에 관한 기준이며, 임금에 관한 고시라는 측면에서 지역별 및 직종별 최저임금이라고 할 수 있음
- 기존의 최저임금과 달리 훈련비용 및 휴가비용 등이 포함되어 있어 적정임금이 시행되는 주의 근로자들은 더 높은 임금을 받음
- prevailing wage의 도입목적은 저임금 이주 노동자로부터 제도를 시행하는 주의 근로자를 보호하기 위한 것임
- 건설근로자의 임금이 낮은 다른 주의 건설업자가 낮은 공사금액으로 낙찰자가 되고, 이로 인하여 임금 하락 등으로 근로자 및 지역사회의 혼란이 초래되는 것을 방지하기 위한 취지에서 도입
- DBA에서는 연방정부와 켈리포니아 주는 2,000달러 이상 공사 대상으로 적용하며, 각 주별로 별도의 기준을 설정하여 운영
(예: 최저-캘리포니아 \$1,000, 최고-메릴랜드 \$500,000)
- prevailing wage의 주요 쟁점으로는 공공공사 공사비의 상승, 정부의 노동시장 개입, 조사의 신뢰성에 대한 문제제기 등이 있음

Ⅲ. 적정임금 논의의 검토과제

1) 적정임금제 내용

- 최근 국회에서 송옥주 의원 대표발의(2016년 7월 8일)로 건고법 일부개정안이 입법발의됨
- 주요내용은 직종별·기능별 적정임금을 정하여 고시하고, 공공발주자는 적정임금을 보장
- 사업주가 건설근로자에게 적정임금 이상의 임금 지급을 명시
- 고시된 적정임금 미만으로 임금을 지급한 경우 처벌조항을 규정
(3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금)

2) 적정임금제 논의의 검토과제

- 국내 적정임금 도입 모델인 미국의 prevailing wage는 생활임금의 요소가 가미된 제도로 훈련비용과 복지혜택이 가능한 임금체계를 목적으로 하고 있음
- 건설업이라는 특정업종에 순수한 임금 이외에 다른 요소들이 포함되어 최저생계비 기준을 크게 상회하는 최저임금을 도입하는 것은 공감대를 얻기 어려우며, 이미 건설업 임금근로자의 최저임금 초과비중은 매우 높은 편임
- 조세수입을 재원으로 하는 공공부문 지출은 최저가격을 원칙으로 하고 있으며, 특정 업종의 상황을 감안하여 높은 수준의 최저임금제를 시행하면서 공공부문의 부담으로 하는 것은 수용되기 어려운 주장
- 또한 국내 건설생산방식은 하도급자에 의해 근로자 고용이 이루어지는데, 하도급자는 낙찰률과 직접적인 관련성이 없어 입찰금액과 낙찰률을 상승시켜 고품질을 유도한다는 주장도 여러 전제가 필요함
- 현재의 개정안은 다른 형사범죄와 비교 시, 그리고 이미 시중노임 단가보다 높게 시장임금이 형성되고 있는 상황을 고려할 때 과중한 규제(3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금)라 할 수 있음
- 건설근로자 직종임금은 시장에 의해 결정되고 있는 현실을 고려할 때 최저생계를 위협하는 객관적 근거 없이 도입에는 한계가 있으며, 여기에 외국인 근로자와 내국인 근로자의 임금격차가 줄고, 노동력 확보 자체가 어려운 업계현실을 보면 더 높은 임금이 내국인근로자 사용을 유도한다는 전제의 성립도 쉽지 않음

- 여기에 숙련인력의 고용이 용이하지 않은 상황에서 숙련인력은 이미 높은 임금이 반영되고 있는 반면, 적정임금제의 도입은 숙련인력 선호 현상을 가중시켜 오히려 저숙련자의 실업을 확대하여 중장기적으로 숙련인력의 기반붕괴를 초래할 수 있음
- 공공부문의 공사비중이 감소하는 추세와 공공공사는 토목공사의 비중이 높기 때문에 건설기계 활용도가 높아 노동력이 적게 사용되는 상황을 고려하면, 민간 현장과의 임금 괴리로 인해 노동시장에 혼란과 왜곡이 발생할 수 있어 형평성 문제가 초래될 여지가 큼

IV. 건설근로자 고용개선 대안

- 건설근로자 대상 설문조사 결과 임금인상(29.1%)보다 안정적 일자리 확보에 대한 선호(59.9%)가 더 크게 나타났음
 - 임시·일용직 고용형태의 불안정을 해소하는 것이 건설근로자들이 가장 필요로 하는 요구사항임
 - 일자리 정보를 공유할 수 있는 노동자와 수요자의 네트워크 구축은 수급불일치 해소에도 기여하는 수단이 될 수 있음
- 근로자 다기능화를 지원하여 일자리의 안정적 확보라는 본질적인 문제 해결 및 인근 현장에 지속적으로 종사할 수 있는 부수적인 효과를 창출할 수 있음
- 국내 건설 근로자는 입직단계에서 훈련을 이수한 비중이 적어 현장과 작업에 대한 기초지식이 부족하고 기능훈련에 대한 관심도 낮는데 이를 개선하여 숙련훈련체계를 구축한다면, 저숙련자의 숙련 향상 및 임금인상을 가능케 할 수 있음
- 건설근로자 특성상 복지제도 적용이 쉽지 않는데 관련비용 보조 및 학자금대부 등 복지 확충방안도 소득을 보조할 수 있음

V. 결론

- 걱정임금제도는 대공황 등의 특수한 상황에서 논의될 수 있는 제도할 할 수 있으며, 국내에 이를 적용하기 위해서는 그에 상응하는 필요성과 공감대 형성이 필요함
- 건설근로자가 부족한 수준이나, 향후 공공 및 민간의 공사물량 감소 현상과 공법개선과 생산방식 변화로 인해 과거와 같은 노동수요의 유지는 어려우며, 이는 임금인상 고시의 규제로 개선될 수 있는 상황이 아님
- 오히려 일자리를 안정적으로 확보할 수 있는 체계의 구축과 숙련향상을 통해 근로자의 소득 증대로 연결시켜야 함
- 미국의 생활임금제도는 최저임금보다 50% 높은 수준으로 2016년 국내 최저임금 6,030원과 비교 시 하루 8시간에 50% 가산하여 72,360원인데 이는 건설시장노임단가와 시장임금보다 낮은 수준임
- 이러한 상황에서 걱정임금이 시장임금보다 높게 책정된다면, 건설업 전반에 부담으로 작용할 것으로 판단됨
 - 특히 도급단계의 하위 생산자인 하도급자에게 부담이 커질 것으로 판단되는데, 이는 비용전가가 가능한 구조이기 때문임
 - 또한 영세한 규모로 인하여 행정업무 담당 인력을 충분히 확보하지 못한 하도급자의 상황을 고려하면 걱정임금제도의 별칙규정도 큰 부담으로 작용할 것으로 판단됨
 - 이런 점들을 감안하면 충분한 검토와 보완이 이루어진 이후 제도의 도입이 검토되어야 할 것임

- 목 차 -

제1장 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
1) 연구의 필요성	1
2) 연구목적	2
2. 선행연구 검토 및 시사점	4
1) 선행연구 검토	4
2) 선행연구의 시사점 및 본 연구의 차별성	7
3. 연구의 체계	9
제2장 최저임금제 및 prevailing wage의 이론적 검토	13
1. 최저임금제 검토	13
1) 이론적 검토	13
2) 제도적 검토	16
3) 최저임금제의 효과	18
2. prevailing wage	23
1) 개요	23
2) 도입목적	25
3) 적용 공사	27
4) prevailing wage 운영 특징 및 사례검토	30
3) prevailing wage 주요 쟁점	35

제3장 적정임금제 논의의 검토과제 39

- 1. 적정임금제 내용 39
- 2. 적정임금제 논의의 검토과제 40
 - 1) 생활임금 수준을 최저임금으로 고시하는 제도 40
 - 2) 건설근로자 수급 측면에서의 검토과제 41
 - 3) 계약법적 관점 42
 - 4) 과중한 규제 43
 - 5) 현실적합성 측면의 검토과제 43
 - 6) 저숙련 근로자 배제 45
 - 7) 시장왜곡 45
 - 8) 발주자별 임금차별로 형평성 논란 46
- 3. 건설업에 미치는 영향 48
 - 1) 순공사원가 상승 48
 - 2) 경영정보(know-how) 노출의 문제 49
 - 3) 노무비 관련 문제들 50
 - 4) 행정업무 부담 가중 52
 - 5) 하도급자의 비용 상승 53
 - 6) 적정임금액 전달의 문제 55
- 4. 소결 56

제4장 건설근로자 고용개선 대안 67

- 1. 일자리 정보공유 네트워크 운영 67
- 2. 근로자의 다기능화 지원 73
 - 1) 본질적 효과 73

2) 부수적 효과	75
3. 훈련 체계 구축	77
1) 기능향상훈련	77
2) 다기능 근로자 육성훈련	81
4. 복지제도 확충	82
1) 가치재(merit goods) 공급 확대	82
2) 자녀 학자금 대부	82
5. 유인체계(incentive) 설계	83
제5장 결론 및 정책적 시사점	85
1. 요약 및 결론	85
2. 정책적 시사점	87
참고문헌	89

- 표 목 차 -

〈표 2-1〉 최저임금법 적용대상 추이	17
〈표 2-2〉 숙련공 활용이 생산성을 높이는가?(전문건설업자)	21
〈표 2-3〉 지역별 주요 요인 교차분석	22
〈표 2-4〉 prevailing wage law 없는 주(2017년 1월 기준)	24
〈표 2-5〉 california prevailing wage 적용사례	25
〈표 2-6〉 주(州)별 prevailing wage 적용기준	28
〈표 2-7〉 prevailing wage 주요 직종	29
〈표 2-8〉 prevailing wage와 다른 임금 관련법 비교	30
〈표 2-9〉 샌프란시스코 시멘트공 prevailing wage	31
〈표 2-10〉 샌프란시스코 타일공 prevailing wage	32
〈표 2-11〉 샌프란시스코 타일조공 prevailing wage	32
〈표 2-12〉 샌프란시스코 내전공 prevailing wage	33
〈표 2-13〉 샌프란시스코 목수 업무별 prevailing wage	34
〈표 2-14〉 DBA 일시정지 사례 비교	36
〈표 3-1〉 지역별/직종별 평균임금	46
〈표 3-2〉 전문건설업체 규모별 상용종업원 현황(2015년)	53
〈표 3-3〉 공공공사 원도금액 대비 하도금액 수준 변동추이	54
〈표 3-4〉 부당감액 공사비율(부당감액공사/전체 하도급공사) 추이	54
〈표 3-5〉 완성공사 원가구성요소 비율추이	56
〈표 3-6〉 고용노동부 훈련사업별 훈련비 및 훈련수당 비교(2014)	58
〈표 3-7〉 업종별 임금근로자의 임금분포	60
〈표 3-8〉 건설업 주요 직무 임금수준 분석	62
〈표 3-9〉 산업별 총근로일수 및 월급여액	63

<표 3-10> 외국인 근로자로 인한 내국인 근로자 피해(2009년 10-11월 기준)	64
<표 4-1> 전문건설업자의 일용근로자 평균고용기간 추이	70
<표 4-2> 건설근로자 경력별 구직경로(2015년)	71
<표 4-3> 채용이 어려운 건설근로자 유형	72
<표 4-4> 일용근로자 채용 시 어려움(2015년)	72
<표 4-5> 직종 유사도(예시)	74
<표 4-6> 다기능인력의 인력절감 및 전체 노무비 절감효과	75
<표 4-7> 2013년 1월~6월의 한 달 평균 근로일수(근로자)	78
<표 4-8> 숙련도와 임금인상 관계	79
<표 4-9> 전문건설업자가 수행한 공사의 근로자 평균연령	83
<표 4-10> 건설근로자공제회 D/B상 연령대별 근로자 분포	83

- 그림 목 차 -

[그림 1-1] 보고서 구성 및 주요내용	11
[그림 1-2] 연구내용 요약	12
[그림 2-1] 최저임금제도	16
[그림 2-2] 전문건설업자의 기능요구수준	20
[그림 2-3] 생산성의 영향요인	21
[그림 3-1] 숙련 내국인 근로자 고용 용이성	44
[그림 3-2] 숙련 외국인 근로자 고용 용이성	44
[그림 3-3] 분기별 건설수주액 변화추이	47
[그림 3-4] 건설공사 원가구성	49
[그림 3-5] 고용 근로자의 임금 결정요인(전문건설업자 응답)	59
[그림 4-1] 분기별 건설근로자 취업자수 변화추이	68
[그림 4-2] 월별 근로일수	68
[그림 4-3] 건설근로자 한 달 평균 근로일수(근로자 응답)	69
[그림 4-4] 건설근로자 한 달 평균 근로일수(전문건설업자 응답)	69
[그림 4-5] 건설근로자 건설현장에서의 요구사항	71
[그림 4-6] 훈련이 임금향상에 미치는 정도(연령별)	79
[그림 4-7] 건설근로자 일급수준(근로자 응답)	80
[그림 4-8] 숙련 건설근로자 평균 일급 수준	80
[그림 4-9] 저숙련 건설근로자 평균 일급 수준	81

1. 연구의 필요성 및 목적

1) 연구의 필요성

최근 건설업에서는 근로자의 직종별·기능별 적정임금(최저임금)에 대한 논의가 재개되고 있다. 적정임금은 과거에도 정책화를 위한 논의가 진행되었으나, 실효성에 대한 문제제기가 있었다. 논의단계에서 진전이 이루어지지 못하고 폐기되었던 사례가 있다.

적정임금제가 다시 논의 되게 된 배경은 ‘건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률(이하 건고법)’일부 개정안 발의,¹⁾ 그리고 이보다 먼저 고용노동부가 수립하여 발표한 ‘제3차 건설근로자 고용개선 기본계획(이하 기본계획)’에 관련 내용이 포함되어 있기 때문이다.²⁾

건고법 일부개정안 제안은 건설업에서 발생하는 재해를 예방하기 위한 목적이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 건설업의 다단계하도급 구조가 개선되어야 하며, 직접시공과 재하도급을 방지하여 실제 공사에 투입되는 비용을 확보하는 것이 필요하다는 인식에 기반하고 있다. 공사비 확보의 수단으로 임금(순공사원가의 노무비)을 미리 결정·고시하고 지급하는 방안을 제안하고 있다. 노무비가 일정수준 이상으로 고정되면 순공사원가가 인상될 것이라는 전제를 하고 있다.

1) 송옥주 의원 외 20인의 국회의원 공동발의로 2016년 7월 8일 제출되었다.

2) 2015년 8월 4일 고용노동부를 중심으로 관계부처 합동으로 발표되었다. 건설근로자 고용개선 기본계획은 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률에 의해서 5년 단위로 수립되는 법정계획이다.

기본계획에서는 국토교통부가 추진하고 있는 건설 기능인 등급제를 “적정 수준의 임금”과 연계하는 방안을 검토하도록 하고 있다. 등급제는 건설근로자를 직종별, 등급별로 관리하는 것인데, 이 제도와 “적정 수준의 임금”을 연계하는 것은 건고법 일부개정안에서 제안하고 있는 내용과 차이가 없다.

적정임금제도는 임금을 고시한다는 점에서 최저임금제도에 해당한다. 최저임금제는 시장에서 결정되는 가격(임금)이 낮다는 판단이 전제된다. 따라서 시장임금보다 높은 수준에서 설정되고 고시된다.

현재 국내에서는 ‘시중노임단가’가 1년에 2회 고시되고 있다. 또한 시장에서 노동 수급상황에 따라 결정된 임금수준이 있다. 시장임금은 지역별로 차이를 보이고 있다. 그리고 시장임금 수준은 ‘시중노임단가’에 비해 낮지 않은 수준이다.³⁾

이런 상황에서 적정임금으로 명명되고 있는 최저임금에 관한 논의는 이론적인 타당성을 결여하고 있다. 뿐만 아니라 도입되더라도 실효성을 확보하기 어려울 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 재논의 되고 있는 적정임금에 관하여 검토하고 문제점 및 대안을 제시할 필요가 있는 것으로 판단된다.

2) 연구목적

(1) 적정임금 논의의 실효성 및 타당성 검토

시중노임단가는 대한건설협회가 수탁으로 조사, 발표하고 있다. 공공

3) 시중노임단가는 1일 8시간 기준으로 책정된다. 시장임금은 근로자의 1일 근로시간을 기준으로 한 임금이다. 따라서 시장임금이 시중노임단가보다 높다고 하더라도 1일 근로시간을 8시간으로 환산하여 산정하면 높지 않다는 주장이 있다. 그러나 최근에는 대부분의 현장에서 건설근로자의 근로시간이 1일 8시간으로 운영되고 있다.

공사의 설계단가를 결정하기 위한 노무비로 활용되고 있다. 시중노임단가는 고시되는 임금으로 시장에서 임금결정에 영향을 미치고 있는 것으로 판단된다.

이런 상황에서 별도의 임금 고시의 타당성이 검토되어야 한다. 타당성 최저임금의 이론적인 검토를 토대로 한다. 그리고 적정임금제도의 모델이 된 prevailing wage에 대해서 검토한다. 이런 검토를 바탕으로 적정임금제도의 타당성과 실효성에 대하여 검토한다.

(2) 적정임금 도입의 효과 검토

임금 관련 제도는 노동의 공급자와 수요자 모두의 의사결정에 직접적인 영향을 미친다. 따라서 적정임금제도가 도입되는 경우 예상되는 효과와 문제점의 검토가 필요하다. 이와 관련한 자료를 제공하는 것도 연구의 목적이다.

(3) 건설업계 파급효과에 대한 검토

건설근로자를 대상으로 논의되고 있는 제도라는 점에서 노동의 수요자인 건설업자도 직접 당사자이다. 노동과 자본으로 구성되는 원가항목에 변화가 있을 수밖에 없다. 또한 수직적인 도급구조에서 하도급자가 고용하는 건설근로자의 임금을 확보할 수 있는지도 검토과제라고 할 수 있다. 이런 측면을 고려하여 관련 자료를 제공하는 것도 연구의 목적에 해당된다.

(4) 대안 제시

적정임금제도는 공공공사만을 대상으로 논의가 이루어지고 있다. 공공공사는 재정이 투입된다는 점에서 계약법에서 규정⁴⁾하고 있는 원칙

에 배치되는 문제가 있다.

임금에 직접적인 규제를 수반하지 않으면서 건설근로자의 필요를 충족할 수 있는 대안을 모색하고 자료를 제공하는 것도 연구의 중요한 목적이다.

건설근로자의 고령화와 내국인 근로자의 부족 문제는 개선방안이 시급하다. 이런 측면에서 최저임금이 아닌 다른 정책수단을 통해서 건설근로자의 요구가 반영될 수 있는 대안을 모색한다.

2. 선행연구 검토 및 시사점

1) 선행연구 검토

(1) 최저임금 관련 연구

이시균(2007)의 연구는 최저임금 인상이 고용증대 또는 영향이 없다는 결과를 제시하고 있다. 국내의 최저임금과 고용효과에 관한 실증연구로 의의가 있다. 설명변수는 여성고용률, 청소년고용률, 상용직 고용률, 종속변수는 고용수준과 최저임금지수가 사용되었다. 일자리 단위별 효과는 정(+)의 효과이거나 고용효과가 없는 것으로 도출되었다. 사업체 수준 분석도 일자리 단위별 결과와 동일하다.

이병희 외(2008)는 2000년부터 2006년까지 16개 시·도의 자료를 분석하여 실증적 결과를 제시하였다. 최저임금의 고용효과를 15~24세, 25~54세, 55세 이상으로 구분하여 연구를 진행하였다. 결과는 15~24세와 55세 이상에서 통계적으로 유의한 음(-)의 관계가 도출되었다. 이들 연령층의 수요 감소가 25~54세의 수요로 대체되었다. 최저임금제의 수요 감소는

4) 국가계약법과 지방계약법은 지출 시 최저가격을 원칙으로 명시하고 있다.

모든 연령층에 획일적으로 나타나는 것이 아니라는 점을 제시하였다.

박덕제(2009)는 당시 한국의 최저임금수준은 높은 편에 속한다고 보았다. 높은 최저임금은 고용에 부정적인 영향을 초래한다. 최저임금 적용 대상에 해당하는 취약계층인 청소년, 여성, 미숙련자, 연소근로자, 장애인, 고령자 등의 고용이 감소하고, 이차적으로 취약계층 이외의 근로자 임금인상 요인으로 작용하게 된다. 이에 대응하여 사용자는 노동절약적 설비투자 확대하고 고용을 감소시킨다. 특히 국내에서는 낮은 청소년 고용율로 나타나고 있다는 주장을 제기하였다.

동국대학교 산학협력단(2013)⁵⁾은 Card and Krueger(1995), Dickens et al.(1994), OECD(1998) 등의 연구결과를 제시하면서 최저임금이 고용증대를 유도한다는 보고도 있고, 이는 노동수요 독점에서만 가능하다는 전제도 설명하고 있다. 노동수요 독점은 현실에서는 찾기 어렵고, 이와 유사한 상황은 기업이 노동수요에 대한 독점력을 갖는 경우라고 한다. 기업이 노동수요 독점력을 갖는 상황은 노동시장 마찰로 설명할 수 있다고 한다. 김유선 외(2007), 이병희(2008) 등의 연구는 최저임금이 고용에 부정적인 효과가 나타난다고 단정할 수 없다는 결과를 제시하고 있다는 설명도 하고 있다.

오상봉(2015)은 최저임금 인상에 따른 기업의 인건비 부담 증가규모를 계산하였다. 이를 위해 최저임금 없을 때 임금분포와 기업의 원가구조가 일정한 상태에 있다고 가정, 최저임금 인상의 충격이 가해졌을 때 변화를 파악하는 방법을 활용하였다. 분석대상은 저임금 근로자 비중이 높은 8개 업종이며, 이를 6개 규모로 구분하였다. 최저임금 평균인상률보다 6% 더 인상되는 경우 인건비 상승은 0.1%p~0.33%p 범위로 다양하다. 최저임금 미준수율을 조정하는 경우 부담이 더 증가하게 된다.

5) 고용노동부의 연구용역으로 동국대학교 산학협력단이 수행하였으며, 이영면이 연구책임자이다.

(2) 생활임금 관련 연구

권순원(2012)은 생활임금을 가족임금(a family wage)으로 규정하고 있다. 생활임금은 법률로 규정된 것이 아니라 문화적 규칙이나 관행으로 이해되었다고 한다. 생활임금 실시를 최저임금제도 개선을 위한 전략으로 활용할 수 있을 것이라는 주장도 제기하고 있다.

고용노동부(2014)⁶⁾의 연구는 생활임금은 정부의 지원 또는 자선을 받지 않고 근로자와 가족이 인간적인 존엄에 합당한 생활이 보장되는 임금수준으로 정의했다. 생활임금은 최저임금보다 높은 수준에서 결정되며, 최초 시행은 1994년 미국 메릴랜드주 볼티모어시다. 경쟁시장에서 결정되는 임금보다 높은 수준인 생활임금 지급을 강제하면 노동 수요를 감소시켜 고용을 축소시킬 수 있다. 또한 저숙련 근로자들은 임금이 소폭 상승해도 고용이 크게 감소하게 된다. 수요탄력성이 크다. Holzer(2006)의 주장을 인용해 노동집약적인 기업은 생활임금 적용이 고용에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 의견을 소개했다.

현재 국내 일부 지방자치단체에서 시행되고 있는 생활임금 수준은 최저임금의 110~130% 수준이고 적정성에 대한 비판이 제기되고 있다고 한다. 생활임금 수준이 공공부문 용역근로자의 시중노임단가에 미치지 못하는 수준이기 때문이다. 이는 지방자치단체의 재정여건이 좋지 않기 때문이라고 설명하고 있다. 생활임금이 실효성을 확보하기 위해서는 이행여부를 모니터링 할 수 있는 체계가 필요하다는 의견을 제시하였다.

최봉·정현철(2015), 서울시 및 일부 자치구에서 시행되고 있는 생활임금을 민간부문으로 확산하기 위한 전략마련 목적의 연구이다. 공공부문에 비해 민간부문에서 생활임금 확산이 부진한 원인은 비용절감과 수익성 극대화를 추구하는 속성 때문이다. 민간위탁과 공공계약을 통해서

6) 고용노동부 연구용역 보고서이며, 한국노동연구원의 이병희 외 2인이 수행하였다.

생활임금을 적용할 수 있으나, 강제하는 경우 시장질서 왜곡이 우려된다. 기업에서 생활임금 도입이 없으나, IKEA 등 일부에서는 생활임금 수준의 시급 지급사례가 있다. 민간 확산을 위해서는 전략수립과 법·제도적 개선, 우선 적용 분야를 선정하는 것이 필요하다는 대안을 제시하고 있다.

2) 선행연구의 시사점 및 본 연구의 차별성

(1) 선행연구의 시사점

최저임금제 시행이 고용에 부정적인 영향을 미친다는 주장에 대한 실증분석 결과는 일관되게 도출되지는 않았다. 다만 이시균의 실증연구는 설명변수로 여성고용률, 청소년고용률, 상용직 고용률을 사용하고 있어 결과를 건설업에 직접 적용하기에는 무리가 있는 것으로 판단된다.

기업의 부담은 증가할 수 있다는 결과는 제시되고 있다. 또한 오상봉(2015)의 연구에서는 한국노동연구원이 보유하고 있는 노동패널을 분석한 결과 건설업 종사자는 최저임금 초과 근로자의 비중이 94.1%로 매우 높은 수준이었다.

생활임금은 임금결정이론 중 노동력재생산비설에 근거하고 있는 것으로 파악된다. 근로자 개인뿐만 아니라 가족이 정부의 지원이나 자선 없이 인간적인 존엄을 유지하는 임금수준이다. 적정임금은 건설근로자에게 적용하는 생활임금 수준이라고 판단된다. 적정임금은 고시되는 임금이라는 점에서 최저임금에 해당된다. 따라서 시장임금보다 높은 수준에서 결정될 것이다. 건설근로자의 임금구조는 최저임금, 시중노임단가, 시장임금, 적정임금이 될 것이고, 최저임금이 최하위 적정임금이 최상위 임금이 될 것이다.

일부 지방자치단체를 중심으로 이루어지고 있는 생활임금은 예산계약의 어려움으로 생활임금으로서의 역할을 못하고 있는 것으로 나타났다. 이런 현상은 적정임금에서도 나타나게 될 것이다. 공공공사에만 적용되고, 공공공사는 계약법의 적용을 받는다. 계약법의 대전제는 지출이 수반되는 계약은 최저가격을 원칙으로 하고 있기 때문이다.

생활임금 성격을 갖는 건설근로자를 대상으로 하는 적정임금은 도입을 가정하더라도 매년 상승률을 설정하는 것이 매우 어려울 것으로 예상된다. 물가상승률을 고려해야 하고, 수요와 공급의 변화도 감안되어야만 고시되는 임금 수준을 결정할 수 있기 때문이다. 그리고 매년 증가규모를 예산에 반영하여 관철시킬 수 있는지도 의문이다.

(2) 선행연구와의 차이점

논의 대상인 적정임금제는 직종별, 기능별로 임금을 고시하고, 고시된 임금 이하로 지급하는 경우에는 사업주가 처벌되도록 설계되어 있다. 건설근로자의 임금이 이미 최저임금이나 시중노임단가를 초과하는 수준에서 시장임금이 결정되고 있다. 이처럼 독특한 임금을 연구주제로 하고 있다는 점이 기존 연구와 다른 점이다.

건설근로자로 한정하여 연구를 진행한 것도 선행연구와 다른 점이라고 할 수 있다. 오상봉(2015)의 연구에도 제시된 것처럼 건설업 종사자의 임금수준은 최저임금을 논의해야 하는 수준은 아니다. 건설근로자를 대상으로 노동력재생산비설에 입각한 임금을 논의하고 있다.

가격규제 방식이 아닌 비가격 정책을 대안으로 모색하고 있다는 것도 선행연구와 차별되는 요소이다. 최저임금 또는 생활임금 관련 연구는 임금을 주제로 하고 있고, 다른 대안을 제시하는 단계까지 확정되지 못했다. 본 연구는 임금 관련 논의를 하면서도 대안 제시도 이루어지고 있다.

3. 연구의 체계

보고서는 5개의 장으로 구성되어 있다. 제1장에서는 적정임금제도 연구의 배경을 제시하였다. 그리고 연구의 체계에 관하여 제시하였다.

제2장에서 최저임금제도의 이론적인 검토 및 미국 일부 주에서 시행되고 있는 prevailing wage에 대해서 살펴보았다. 최저임금제도 검토를 위해서는 임금결정이론을 간략하게 제시하였다. 그리고 최저임금의 목적 및 필요성 등에 관해서도 간략하게 기술하였다. 이는 적정임금제가 생활임금 수준의 임금을 고시하는 최저임금제에 해당하기 때문이다. prevailing wage가 시행되고 있는 30개 주의 적용사례를 요약하여 표로 제시하고, 구체적인 사례도 제시하였다. 이를 통해서 주별로 상황에 맞는 다양한 운영이 이루어지고 있는 것을 파악할 수 있었다.

제3장에서는 적정임금 도입을 논의하는 과정에서 검토되어야 할 과제들을 정리하여 제시하였다. 관련 법령 개정안에 제시되어 있는 적정임금제 관련 내용을 검토하였고, 제3차 건설근로자 고용개선 기본계획에 포함되어 있는 적정임금 관련 내용도 검토하였다. 검토과제로는 생활임금 수준을 최저임금으로 고시하는 제도의 타당성, 근로자 수급측면에서의 검토 필요성, 계약법 관점에서의 실효성 여부, 임금규제라는 측면에서 규제의 측면에서도 검토하였다. 또한 현실적합성이 있는지의 기준으로도 검토하였다. 이외에도 저숙련근로자 배제의 문제와 시장왜곡, 공공발주자와 민간발주자에 따른 형평성 논란 등에 대해서도 검토 필요성이 있음을 제기하였다. 적정임금제가 건설근로자를 대상으로 논의되고 있다는 측면에서 건설업 측면에서의 검토 필요성을 제기하였다. 하도급구조에서 발생할 수 있는 비용전달 및 비용전가의 문제도 제기하였다.

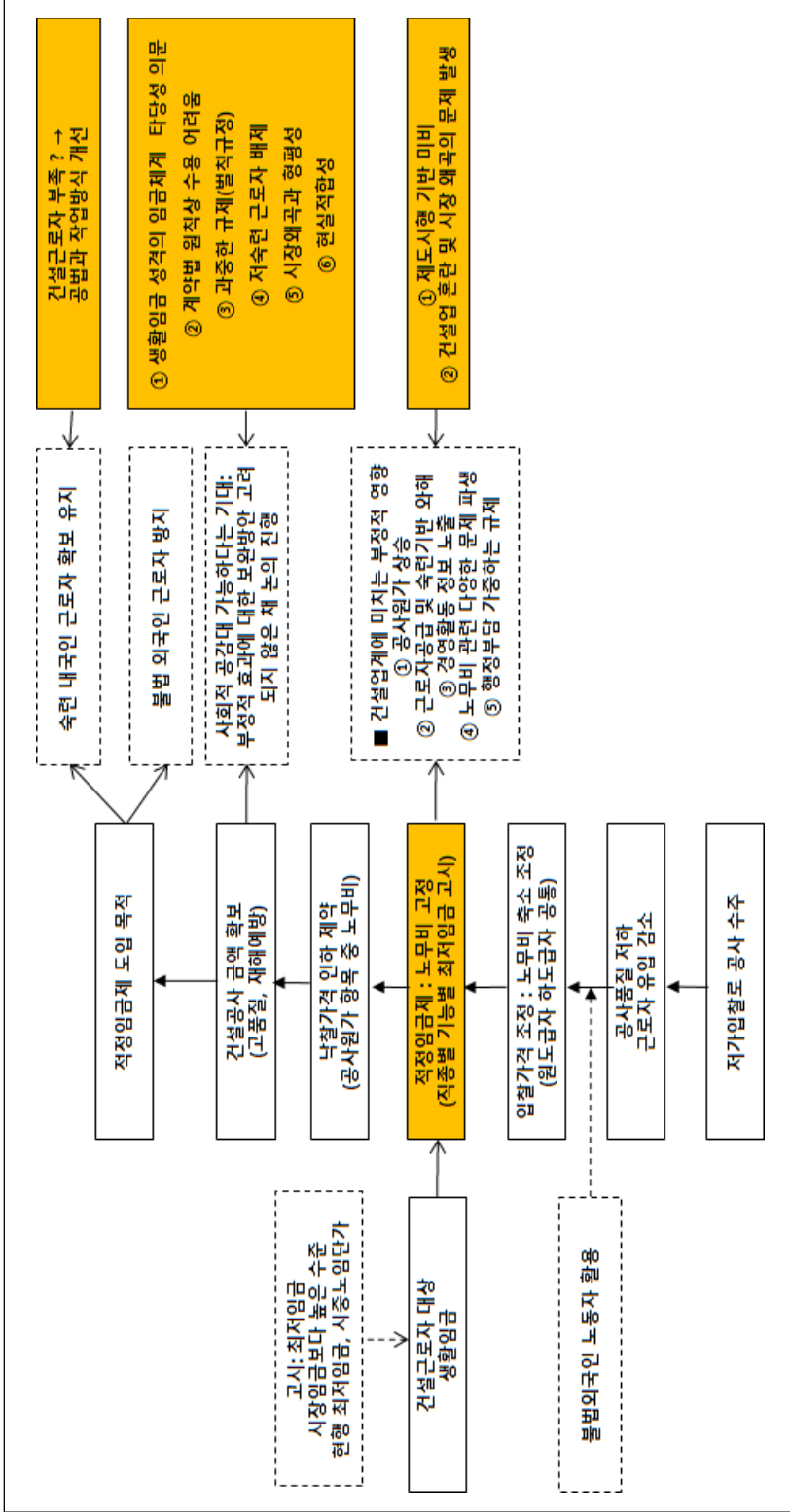
제4장에서는 앞 서 검토과제로 제기한 내용들을 바탕으로 적정임금제 도입이 실효적인 대안이 되기 어렵다는 판단을 하였다. 가격규제정책의

실효성이 높지 않았던 것은 국내에서 시행된 제도를 통해서도 확인할 수 있기 때문이다. 이런 관점에서 비가격정책 수단을 통해서 건설근로자의 처우를 개선할 수 있는 방안을 모색하여 제안하였다. 먼저 일자리 정보공유 네트워크 운영의 필요성을 제안하였다. 건설근로자들이 건설업에 종사하면서 가장 우선적으로 해결이 필요하다고 인식하는 것이 안정적인 일자리 확보였다. 이런 요구를 해소하는 것이 처우개선의 가장 중요한 요소라고 판단하였다. 따라서 이를 대안으로 제안하였다. 다음으로는 건설근로자의 다기능화 지원 필요성을 제안하였다. 다기능 근로자는 더 많은 일자리를 확보할 수 있고, 현장 이동을 줄일 수 있는 장점이 있다. 현장 간 이동을 줄여서 주거지 인근 현장에서 노동을 제공할 수 있는 것은 건설근로자의 후생(welfare) 증대에도 긍정적일 것으로 판단된다. 또한 훈련체계 구축 필요성도 제안하였다. 현장경력이 짧고 숙련도가 낮은 근로자들은 임금인상과 숙련도 관계가 정(+)의 효과가 있는 것으로 인식하고 있었다. 이런 측면에서 훈련체계 구축은 건설근로자의 이탈을 방지하는 데 효과적인 수단이 될 것으로 기대된다. 복지제도 확충의 필요성도 제안하였다. 건설근로자의 연령이 50대 이상이며, 이들 연령대는 자녀의 학자금이 가계지출에서 가장 큰 부담요소라는 점을 감안하여 이를 지원할 수 있는 제도의 필요성을 제기하였다.

제5장에서는 앞 장에서 제시된 내용을 요약하여 결론을 제시하고, 정책제언에 해당하는 내용을 시사점으로 도출하여 제시하였다.

구분		주요내용
제1장	서론	<ul style="list-style-type: none"> · 연구배경 · 보고서 구성
제2장	최저임금제 및 prevailing wage의 이론적 검토	<ul style="list-style-type: none"> · 최저임금제의 이론적 검토 · 임금결정이론 검토 · prevailing wage의 연혁 및 도입목적과 운영방식 검토 · prevailing wage 운영특징 및 사례검토 · prevailing wage 주요 쟁점
제3장	적정임금 논의의 검토과제	<ul style="list-style-type: none"> · 적정임금제 내용 · 적정임금제 도입논의 시 검토과제 · 적정임금제 도입이 건설업에 미치는 영향 · 적정임금제 도입이 하도급 생산구조에서 파생되는 문제점 · 건설업 주요직종의 임금수준 분석 및 시중노임단과와 비교
제4장	건설근로자 고용개선 대안	<ul style="list-style-type: none"> · 일자리 정보공유 네트워크 운영 · 근로자의 다기능화 지원 · 훈련 체계 구축 · 복지제도 확충
제5장	결론 및 정책적 시사점	<ul style="list-style-type: none"> · 요약 및 결론 · 정책적 시사점

[그림 1-1] 보고서 구성 및 주요내용



[그림 1-2] 연구내용 요약

제2장 최저임금제 및 prevailing wage의 이론적 검토

1. 최저임금제 검토

1) 이론적 검토

(1) 임금결정이론⁷⁾

임금은 노동시장의 수급에 의해서 결정되는 가격의 일종이다. 그러나 다른 재화나 서비스의 가격과 다른 점이 있다. 임금은 정책의 대상이 되거나 제도의 영향을 받는 정도가 크다.

가격으로서 임금이 어떤 요인에 의해서 결정되는지는 여러 이론이 주장되어 왔다. 대표적인 임금결정이론으로는 한계생산력설, 노동력재생산비설, 임금교섭력설, 제도적 임금결정설 등이다.

① 한계생산력설

임금은 근로자의 생산 기여에 의해서 결정된다는 이론이며, 신고전학파의 가격이론을 임금에 적용한 것이다. 한계혁명의 결과로 등장하게 되었다. 노동의 가격은 수요자인 기업의 한계가치(이익)에 의해 결정된다고 보았다. 이윤극대화를 추구하는 기업은 추가로 고용하는 근로자의 한계생산가치가 시장임금과 같아지는 수준에서 수요를 결정한다.

7) 임금결정이론은 박덕제·이원덕, 현재의 노동문제, pp.80-83을 참고하였다.

② 노동력재생산비설

임금은 노동력의 가치, 즉 재생산에 필요한 재화의 가치와 같은 수준에서 결정된다는 이론이다. 노동력의 가치를 결정하는 재화는 세 가지로 구성된다. 노동력을 보전하는데 필요한 생필품, 근로자 가족의 생활에 필요한 재화의 가치, 마지막으로 근로자가 기술 또는 기능을 습득하는데 필요한 훈련비용이다.

③ 임금교섭력설

임금은 일정한 범위 내에서 교섭력에 의해서 결정된다는 이론이다. 애덤 스미스는 노동 수요가 확대되는 시기에도 임금이 근로자의 생존비보다 크게 증가하지 못하는 원인은 교섭력이 약하기 때문이라고 했다. 숙련근로자가 높은 임금을 받을 수 있는 것은 사용자에 대해서 교섭에서 유리한 위치에 있을 수 있기 때문이라고 설명한다.

④ 제도적 임금결정설

제도학파의 임금결정이론이며, 임금은 노동가치가 아닌 제도에 의해서 결정된다고 주장한다. 제도는 규칙과 관행을 의미하며, 시장의 가격과 대비되는 개념으로 사용된다. 제도학파의 주장은 임금이 시장에서 수급이 일치하는 수준에서 결정되지 않는다고 생각한다.

(2) 최저임금제

가격은 해당 재화 및 서비스의 수급에 따라 결정된다. 그러나 전쟁 혹은 경제위기와 같은 특수한 상황에서는 가격을 직접 통제하는 정책이

시행되기도 한다.

국내에서도 가격규제 정책이 시행된 사례가 몇 차례 있었다. 농가소득 보전을 목적으로 하는 농산물 가격지지정책, 아파트 분양가격 규제 정책, 최저생계비 확보를 위한 최저임금제 등이 대표적인 정책이다.

최저임금제(minimum wage system)는 노동을 공급하는 근로자의 최저생계비 보장을 목적으로 사용자에게 법정금액 이상의 임금을 지급하도록 하는 제도이다. 시장에서 결정된 균형임금으로는 최저생계비가 확보되지 못할 수 있다는 판단 하에서 균형가격보다 높은 임금수준을 정하게 된다. 직접적으로 노동시장의 수요와 공급에 영향을 미치는 제도라고 할 수 있다.

최저임금제가 적용되는 대상은 임금수준이 최하위 단계에 속하는 근로자라고 할 수 있다. 숙련 근로자는 높은 임금을 받으므로 최저가격제도와는 무관하다.

최저임금이 시장임금보다 높은 수준에서 설정되므로 A~C만큼의 실업이 발생하게 된다. 최저임금을 지급받는 근로자는 소득증가가 가능하다. 그러나 일할 의사가 있었던 근로자들이 비자발적 실업에 직면하게 된다. 이때 실업에 직면하는 근로자는 숙련도가 낮은 근로자가 될 개연성이 높다. 또한 고령자도 실업의 가능성이 커진다.

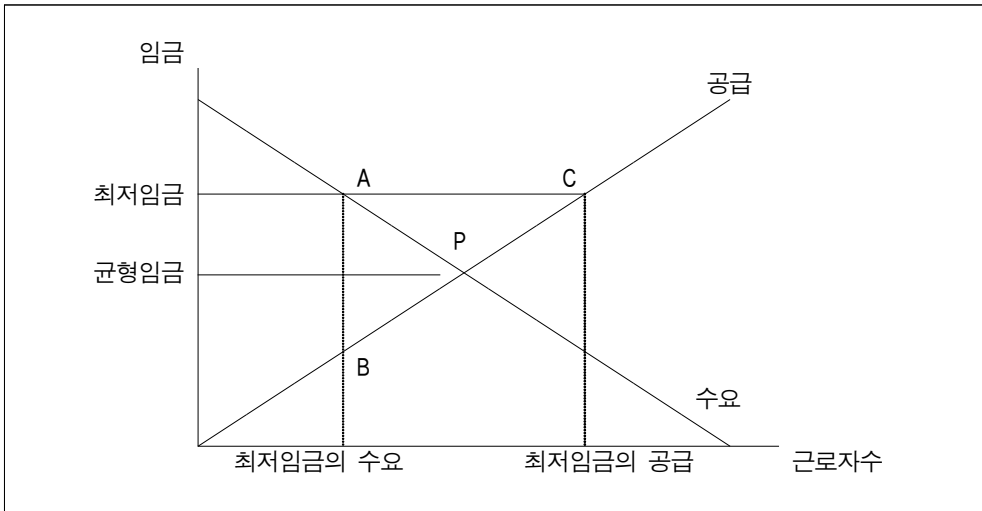
또한 삼각형 면적(ΔABP)만큼의 사회적 손실이 발생하게 된다.⁸⁾ 따라서 최저임금제가 타당성을 확보하기 위해서는 사회적 비용을 초과하는 편익이 있어야만 한다.

최저임금제의 효과와 사회적 손실의 크기는 수요와 공급의 탄력성에 따라 달라진다. 수요와 공급 중에서 공급이 상대적으로 비탄력적인 특성이 강하다.⁹⁾ 특히 숙련 노동시장일수록 공급이 비탄력적이라고 할 수

8) 사회적 손실의 크기는 수요와 공급의 탄력성에 따라 달라지게 된다.

9) 노동과 자본을 생산요소로 투입하는 건설사업자에게 노동이 상대적으로 가변성이

있다. 숙련 형성까지의 시간이 필요하기 때문이다. 즉 최저임금이 설정된 상황에서도 시장의 수급에 따라 임금이 결정되기 때문에 공급이 비탄력적일수록 임금인상의 폭이 커진다고 할 수 있다.



[그림 2-1] 최저임금제도

2) 제도적 검토

최저임금¹⁰⁾법은 1986년 제정되어 1988년부터 시행되기 시작하였다.¹¹⁾ 이후 적용대상을 확대하고 최저임금수준을 단계적으로 상향하는 등의

큰 요소이다. 그러나 노동 투입을 줄이거나 늘리는데 있어 일정한 수준 및 규모에 제약이 있다. 기계화에 따른 양산체제 구축이 어려운 생산방식이므로 일정한 비중의 노동을 확보되어야만 생산활동이 가능하다.

- 10) 최저임금제도는 1894년 뉴질랜드에서 최초로 시행되었다. 이후 1896년 호주 빅토리아주에서 시행되었고, 현재는 많은 국가에서 시행되고 있는 제도이다. 국제노동기구(ILO)는 1928년 제11차 총회에서 최저임금결정제도 협약을 채택하고, 회원국들에게 협약의 비준과 최저임금제도의 실시를 권고하였다.
- 11) 1953년 근로기준법 제정 시 제34조와 제35조에서 최저임금제 실시의 근거를 마련하였다. 그러나 경제상황이 최저임금을 수용하기 어렵다는 판단 하에 제도는 운영되지 않았다.

개선이 진행되어 왔다. 충분하지 않지만 저임금 근로자를 보호하는 제12)도로서 역할을 하고 있는 것으로 판단된다.

최저임금법은 가족종사자, 선원, 신체 또는 정신장애자를 제외한 모든 근로자에게 적용된다. 모든 근로자에게 적용된 것은 2000년 11월 24일부터다. 최저임금제 시행이 1988년이므로 12년이 걸렸다.

<표 2-1> 최저임금법 적용대상 추이

적용 시기	적용대상		적용근로자 비율
	산업	규모	
1988.1.~1988.12.	제조업	상시근로자 10인 이상	20.1%
1989.1.~1989.12.	제조업, 광업, 건설업	상시근로자 10인 이상	24.5%
1990.1.~1999.8.	전 산업	상시근로자 10인 이상	61.6%
1999.9.~2000.11.23.	전 산업	상시근로자 5인 이상	78.7%
2000.11.24.	전 산업	전 규모	100.0%

자료: 오상봉, 최저임금이 가게 및 기업에 미치는 효과, 한국노동연구원, p.5에서 재인용.

현행 최저임금법 제4조(최저임금의 결정기준과 구분)는 최저임금은 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 정하도록 하고 있다. 사업의 종류별로 구분하는 것이 가능하며, 고용노동부장관이 정하도록 위임하고 있다.

최저임금의 범위는 시행규칙 제2조에서 규정하고 있고, 최저임금에 산입되지 않는 임금의 범위는 별표 1에 명시되어 있다. 연차휴가 근로수당은 최저임금에 산입되지 않고, 근로자의 복리후생 성질의 임금도 포함하고 있지 않다.

최저임금법의 제정 목적은 근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하기 위함이다.

12) 최저임금은 헌법에 명시되어 있다. 현행 헌법 제32조 제1항은 “국가는 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.”고 규정하고 있다.

최저임금제도는 고용되는 근로자가 사용자와 대등한 협상력을 갖기 어렵고, 노동의 사용과 제공관계에서 생계를 위협하는 임금수준으로 고용계약이 체결될 수 있는 위험을 방지하는 수단이라고 할 수 있다.

3) 최저임금제의 효과

(1) 긍정적 효과

① 소득증가

최저임금제가 고시되면 그 이상의 임금 지급이 법적으로 강제된다. 미이행 시 제재조치가 수반된다. 최저임금제가 완전하게 적용되지 않더라도 최저임금 수준의 임금을 받는 근로자 계층은 소득을 증가시킬 수 있다.

② 임금격차 해소

최저임금제도는 고시되는 임금수준의 근로자에게 영향을 미친다. 고시된 임금 이상을 받게 된다. 소득이 증가하는 효과가 있다. 반면 최저임금을 상회하는 근로자는 이미 최저임금을 초과하는 임금을 받고 있으므로 소득에 아무런 영향이 없다. 따라서 임금격차를 해소하는 역할을 하게 된다.

③ 공정경쟁 유도

가격경쟁 구조에서 비용절감의 수단으로 가장 손쉽게 사용되는 저임금이 제한된다. 저임금 근로를 담보로 한 경쟁구조가 완화될 수 있다.

또한 저임금을 기반으로 유사제품을 생산하여 시장의 거래질서를 흐트러뜨리는 행위를 방지할 수 있다.

④ 노동 공급 증가

근로자의 근로의욕을 향상시킬 수 있고, 생산성 제고가 가능한 노동력으로 발전할 수 있는 환경이 조성될 수 있다. 현재의 시장임금 수준이 너무 낮다고 생각하는 근로자는 노동공급을 포기하게 되는데, 시장임금보다 높은 수준의 최저임금 설정은 근로자를 노동시장으로 유입하는 효과가 있다.

(2) 부정적 효과

① 저숙련자 실업

최저임금은 노동시장에서 초과공급을 유발하게 되고, 실업이 발생하는 것이 일반적이다.¹³⁾ 저숙련자가 실업자가 될 가능성이 높다. 수요자가 원하는 노동력은 숙련자이기 때문이다. 즉 저숙련자는 노동의 수요탄력성이 숙련자에 비해 큰 것으로 인식되고 있다.

건설업자가 요구하는 기능은 숙련공이 가장 높게 나타났다. 이는 건설현장에서 생산성에 영향을 미치는 가장 중요한 요소가 근로자의 숙련도라고 생각하기 때문이다.

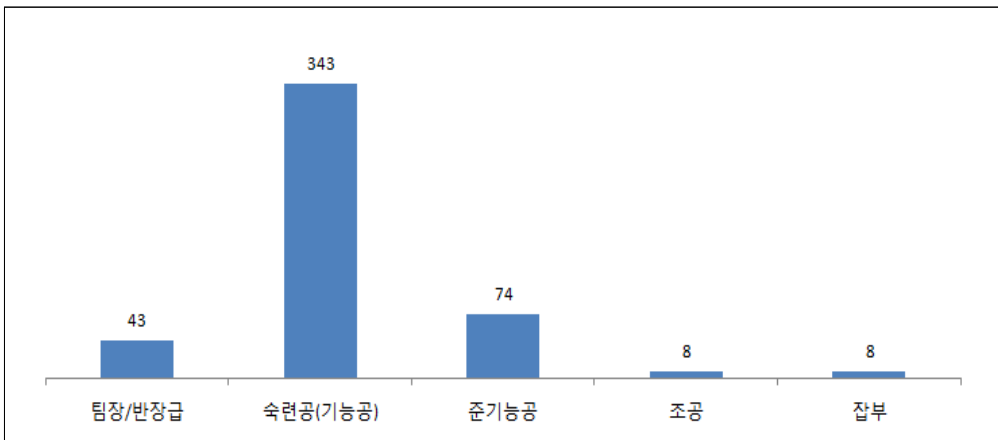
이런 결과는 국내 건설근로자의 현황을 고려하면 매우 심각하다고 할 수 있다. 평균연령이 50대를 초과한 상태이며, 신규로 입직하는 근로자

13) 최저임금이 고용에 미치는 영향은 최저임금이 시장임금에서 차지하는 비중(최저임금/시장임금)과 최저임금법의 이행정도에 따라 달라진다. 관련 이론이 일관된 결과를 제시하는 것은 아니지만 앞의 두 요인이 강화되면 고용에 미치는 부정적 효과는 한계적인 근로자를 중심으로 나타나게 된다.

가 정체되고 있다. 입직과정에서 훈련을 받지 못하고 있다. 숙련도가 낮을 수밖에 없고, 건설근로자로 종사하는 중에도 숙련도 향상에 일정한 시간이 필요하다.

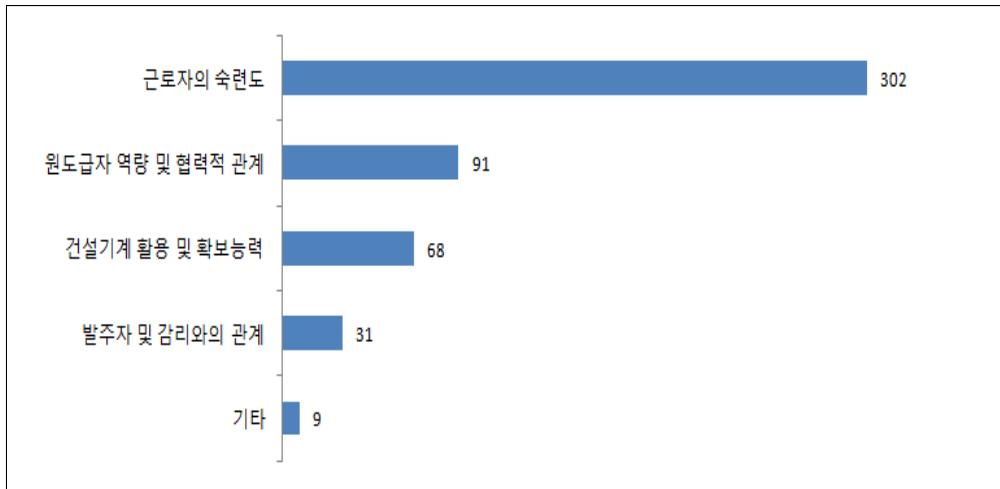
그런데 최저임금제가 도입되면 저숙련자 위주의 실업이 발생하게 되어 중장기적으로 인력부족의 문제가 확대될 수밖에 없다. 제도의 부정적인 효과가 초래하는 결과가 최저임금제 시행의 목적을 왜곡하는 상황이 벌어지게 된다.

연구과정에서 이루어진 설문결과도 이런 최저임금제의 부정적 효과 발생 가능성을 보여주고 있다. 전문건설업자가 요구하는 숙련도는 기능공 수준이다. 이들은 최저임금 이상의 임금을 받는 근로자에 해당된다. 이 상황에서 저숙련자에게 최저임금이 적용되면 근로자 고용을 축소하게 된다. 인상된 임금을 보조하는 재원이 없는 상황이며, 동일한 공사비에서 근로자를 고용하기 위해서는 숫자를 줄이는 것이 유일한 방법이다. 전문건설업자의 이런 선택은 숙련도가 생산성에 가장 직접적인 영향요소라는 판단에 근거한다.



주: 설문조사는 2016년 7월 29일부터 8월 12일까지 2주에 걸쳐 진행되었음

[그림 2-2] 전문건설업자의 기능요구수준



주: 설문조사는 2016년 7월 29일부터 8월 12일까지 2주에 걸쳐 진행되었음

[그림 2-3] 생산성의 영향요인

<표 2-2> 숙련공 활용이 생산성을 높이는가?(전문건설업자)

(단위: 명, %)

구분	사례수	매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다	
전체	370	19.2	64.3	15.7	0.8	0.0	
업종	건축중심	187	21.9	61.0	16.0	1.1	0.0
	토목중심	183	16.4	67.8	15.3	0.5	0.0
매출액	10억원 미만	162	19.1	63.0	17.3	0.6	0.0
	10억원 이상	153	22.2	62.7	14.4	0.7	0.0
	50억원 이상	55	10.9	72.7	14.5	1.8	0.0
설립 연도	2001년 이전	188	18.6	63.8	17.0	0.5	0.0
	2001년 이후	182	19.8	64.8	14.3	1.1	0.0
지역	수도권	72	15.3	70.8	12.5	1.4	0.0
	지방	298	20.1	62.8	16.4	0.7	0.0
사원수	1~5명	144	22.2	60.4	16.0	1.4	0.0
	6~10명	147	20.4	63.9	15.6	0.0	0.0
	11명 이상	79	11.4	72.2	15.2	1.3	0.0
직급	실무	227	15.9	66.1	17.2	0.9	0.0
	임원	143	24.5	61.5	13.3	0.7	0.0

주: 2013년 10월 시행한 설문조사 결과.

자료: 국토교통부, 건설기능인등급제 도입·운영방안, 대한건설정책연구원.

② 시장기능 왜곡

숙련 근로자와 미숙련 근로자는 임금격차는 지역별로 다르게 나타나게 된다. 지역별로 건설근로자의 노동시장이 단절되는 상황이 발생하기 때문이다. 숙련 근로자의 임금수준도 지역별 편차가 있는 것으로 조사되었다. 건설근로자의 임금이 지역 및 숙련 수준에 따라 차이가 발생하는 현상은 임금이 시장에서 수급에 따라 결정되고 있기 때문이다.

<표 2-3> 지역별 주요 요인 교차분석

구분	숙련일당	미숙일당	숙련임금격차 (숙련-미숙련)	노무비중	임금수준	고용일
서울	2.8	1.8	1.0	38.4	2.7	4.0
경기	2.9	1.7	1.1	36.3	2.6	3.7
인천	3.2	1.9	1.3	36.6	2.4	3.6
강원	2.6	1.6	1.1	34.7	2.9	3.4
대전	2.8	2.0	0.9	33.1	2.7	3.8
충북	2.8	1.7	1.1	36.3	2.9	3.4
충남	2.8	1.9	0.9	33.0	2.6	3.7
광주	3.0	2.0	1.0	15.0	3.0	4.0
전북	3.0	2.0	1.0	7.0	2.0	4.0
전남	2.9	1.8	1.1	39.3	2.5	3.6
부산	3.0	1.7	1.4	42.4	2.5	4.2
대구	2.7	1.7	1.0	34.1	2.7	3.4
울산	2.7	1.8	1.0	38.6	2.8	3.7
경북	2.7	1.7	1.0	40.1	2.6	3.5
경남	3.0	2.0	1.0	23.3	2.0	3.3
제주	3.0	1.4	1.6	49.0	2.2	4.6
총합계	2.8	1.8	1.1	36.6	2.6	3.7

이런 상황에서 정책적으로 일정한 수준의 임금을 결정하고 강제하는 경우 시장기능이 왜곡되는 문제를 초래할 수 있다. 시장기능의 왜곡은 쉽게 교정되지 않는다. 특히 임금은 하방경직적인 경향이 있어서 수요가 감소하는 상황이 반영되지 못하는 경우가 많다. 하한선을 설정하는 최저임금제는 의도한 정책목적을 달성하기 어려울 뿐만 아니라 비효율적인 방법이라고 할 수 있다.

2. prevailing wage

1) 개요

미국 연방정부 차원의 prevailing wage는 1931년 데이비스-베이컨 법(Davis-Bacon Act, 이하 DBA)이 제정됨에 따라 도입되었다.¹⁴⁾ 미국은 주(州)별로 prevailing wage가 운영되고 있으며, 각 주에서 제정된 DBA를 Little Davis-Bacon Act(이하 little DBA)라고 한다.

현재 미국에서는 연방정부와 워싱턴을 비롯하여 30개 주에서 제도가 도입·시행되고 있다. 나머지 20개 주는 제도가 시행되지 않고 있다. 20개 주 가운데는 조지아, 아이오와, 미시시피, 노스캐롤리나, 노스타코타, 사우스캐롤리나, 사우스타코타, 버지니아 등 8개 주는 제도 도입이 안됐고, 12개 주는 도입은 되었으나 폐기된 주도 있다.

prevailing wage는 연방정부와 주정부, 시정부 차원의 원가반영 기준이며, 원가산정 중 임금에 관한 기준이라고 할 수 있다. 임금에 관한 고시라는 측면에서 지역별 및 직종별 최저임금이라고 할 수 있다. 건설근로자에게만 적용되는 것은 아니며, 공공부문이 공급받는 청소요역 등의 서비스에도 적용되고 있다.

미국 연방규정(Code of Federal Regulations, 이하 CFR)은 적정임금을 당해 지역과 기간 동안 유사한 공사(project)를 수행하는 직종별 노동자 및 기계공 다수¹⁵⁾가 받는 임금으로 정의하고 있다. 만약 다수가 동일한 임금을 지급받지 않는 경우에는 직종별 전체 근로자의 가중평균이 적정

14) 하원의원 Davis와 Bacon에 의해 제안되었고, 1935년에는 임금의 사전결정 조항이 추가되었다. 다시 1964년에는 복리후생이 추가되는 과정을 거쳤다.

15) prevailing wage는 50% 규칙을 따르고 있다. 지역 노동시장에서 50% 이상의 근로자가 동일한 임금을 받고 있으면 그 임금이 고시되며, 그렇지 않으면 가중평균 한 임금이 고시된다.

임금이 될 수도 있다.

<표 2-4> prevailing wage law 없는 주(2017년 1월 기준)

연번	주(州)	폐기 연도	연번	주(州)	폐기 연도
1	알라바마	1980	11	미시시피	미도입
2	애리조나	1980년 법원 판결로 실효 1984년 폐기	12	뉴햄프셔	1985
3	콜로라도	1985	13	노스캐롤리나	미도입
4	플로리다	1979	14	노스타코타	미도입
5	조지아	미도입	15	오클라호마	1995년 법원 판결로 실효
6	아이다호	1985	16	사우스캐롤리나	미도입
7	인디아	2015	17	사우스타코타	미도입
8	아이오와	미도입	18	유타	1981
9	캔서스	1987	19	버지니아	미도입
10	루이지애나	1988	20	웨스트버지니아	2016

자료: 미국 노동부 홈페이지(<https://www.dol.gov/whd/state/dollar.htm>).

prevailing wage는 기존의 최저임금과 다른 특성이 있는 것으로 파악된다. prevailing wage가 적용되는 경우에는 건설근로자 1인당 훈련자원(training assets)이 더 많이 확보될 수 있는데, 이런 결과로 부가가치로 평가되는 생산성이 향상되는 것으로 소개되고 있다. 즉 prevailing wage가 시행되는 주의 건설근로자들은 더 높은 임금을 받게 된다. 또한 휴가수당과 훈련비용이 포함되고 있는데, 이런 항목들이 근로자의 복지와 안전도 제고에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이 제도의 장점으로 제시되고 있다.

<표 2-5> california prevailing wage 적용사례

(단위: 달러)

구분	north california	south california
합계	70.25	55.43
임금	44.40	40.40
건강보험	11.20	6.60
연금	9.50	4.41
휴가수당	4.32	3.45
교육훈련	0.83	0.57

자료: Peter Philips, prevailing wage research, 적정임금제 도입, 다단계 하도급 개선 연속토론회 자료집.

prevailing wage는 연방뿐만 아니라 주별로 시행되고 있고, 주의 각 지방자치단체별로 상황에 맞게 운영되고 있다. 임금의 수준을 결정하는 과정에서 건설업자와 근로자 노동조합이 참여하게 되는데, 제도를 운영하는 당국에 임금에 관한 자료를 제출한다. 따라서 지역별로 다른 임금이 적용되는 것이 대부분이다. 캘리포니아주의 노스캘리포니아와 사우스캘리포니아의 임금은 각각 70.25달러와 55.43달러로 직종이 동일해도 지역에 따라 임금이 달라진다. 이 임금에는 임금과 건강보험, 연금과 휴가수당, 교육훈련비용이 포함되어 있다.¹⁶⁾

2) 도입목적

prevailing wage가 도입된 목적은 저임금 이주 노동자로부터 제도를 시행하는 주의 근로자를 보호하기 위한 목적이었다. 즉 건설근로자의 임금이 낮은 다른 주의 건설업자가 낮은 공사금액으로 공공공사 낙찰자

16) 이 내용은 2016년 11월 15일 전국건설산업노동조합연맹과 더불어민주당 을지로위원회가 공동으로 주최한 적정임금제 도입, 다단계 하도급 개선 연속토론회의 피터 필립스 유타대 교수의 발제 내용을 참고하였다.

가 되고, 이로 인하여 임금 하락 등으로 근로자 및 지역사회의 혼란이 초래되는 것을 방지하기 위한 취지에서 도입되었다.

직접적인 도입 배경은 뉴욕의 맨하튼 퇴역군인병원 공사라고 할 수 있다. 이 공사에 앨라바마의 흑인 노동자가 유입되고, 이의 영향으로 뉴욕주 근로자의 임금이 하락하는 결과가 초래되었다. 뉴욕주를 포함한 북동부 지역은 건설근로자의 임금수준이 높았으나, 남부의 많은 주들은 건설근로자의 임금수준이 낮았다. 이런 상황이었으므로 저임금 근로자를 고용할 수 있는 환경이었다. 저임금의 저숙련 근로자들이 참여하는 공사는 품질에 문제가 있을 수 있고, 예정된 공사기간 내 완공되지 못하면 시설물 공급에 차질이 생긴다. 적정임금제 시행으로 이런 문제를 제거하기 위한 목적이 있었다. 이와 함께 최저임금보다 높은 수준으로 고시된 임금을 지급함으로써 숙련 근로자를 양성하고, 저임금과 복지의 하락을 감소하기 위한 목적도 갖고 있었다.

1931년 도입된 제도는 당시의 시대적인 상황으로부터 많은 영향을 받았다고 할 수 있다. 1929년 대공황¹⁷⁾으로 연방정부는 대대적인 토목사업 등의 개발을 하게 되었다. 뉴딜정책으로 대변될 수 있는 당시의 재정투자는 가계의 소득을 보조하여 소비를 유지하기 위한 목적이 강하게 작용했다고 할 수 있다.

결국 미국의 prevailing wage는 대공황이라는 특정한 시대적 상황에서

17) 1932년 7월 9일 주가는 1929년 고점 대비 89% 하락하였다. 1932년까지 약 1만 여 개의 은행이 도산했다. 실물부문도 심각한 수준이었다. 1929년부터 1933년까지 실질GDP -26.5%, 산업생산 -35.5%, 주택착공 -81.7%, 기업수익 -80% 수출 -68%를 기록했다. 임금은 60% 감소했고 1,400만 명이 실업자가 되었다. 케인즈는 이런 상황을 타개하기 위해서 정부의 적극적인 개입을 주장했다. 1929년부터 1933년까지 평균 100억 달러 수준이었던 미국 정부의 지출은 1936년에는 150억 달러로 증가하였다. 또한 1933년 취임한 루즈벨트는 뉴딜정책을 실시하게 되는데, 농산물 가격지지와 감산에 따른 손실에 대해서는 보조금을 지급하였다. 근로자의 임금인상을 시행하였고, 33억 달러에 달하는 공공투자를 시행하여 실업자에게 일자리를 제공하기도 하였다.

건설근로자의 임금보호라는 목적을 달성하기 위해 도입된 제도라고 할 수 있다.

3) 적용 공사

prevailing wage는 공공공사의 임금수준을 설정한다는 점에서 국내의 시중노임단가와 유사한 성격을 갖고 있다. 연방정부 공사는 DBA가 적용되지만, 연방정부와 주정부가 연계되는 공사에는 Davis-Bacon Related Acts가 적용된다.

prevailing wage는 건설공사에만 적용되는 것은 아니다. 연방정부가 조달하는 청소와 경비 등의 서비스업에도 적용되고 있다. 민간공사에는 적용되지 않고 공공공사¹⁸⁾에만 적용되고 있다. DBA에서는 연방정부와 컬럼비아 주는 2,000달러 이상의 공사를 대상으로 적용하도록 하고 있고, 각 주별로 별도의 기준을 설정하여 운영하고 있다. 설정된 금액기준은 많은 차이를 보이고 있다. 메릴랜드는 500,000달러 이상의 공사 중 주정부 및 주정부 대행기관의 공사 또는 주정부가 출자한 기관 등이 발주하는 공사를 대상으로 prevailing wage가 적용된다.

반면 캘리포니아는 기준금액이 1,000달러로 가장 낮다. 그러나 캘리포니아주는 규모가 큰 주라고 할 수 있고, 58개에 이르는 자치단체(county)별로 별도의 기준이 설정되어 있다. 즉 캘리포니아는 58개의 자치단체의 prevailing wage가 상이하다. 코네티컷, 오하이오, 델라웨어는 신규 공사와 개보수 공사의 기준을 각각 달리 운영하고 있다.

prevailing wage는 공사 종류별로도 적용되는 금액이 다르다. 일반적으로 건축물(building), 주택(residential), 중(重)건설(heavy construction), 고속도로(highway) 공사로 구분하고 있다.

18) 2012년 기준으로 미국의 공공공사 비율은 23%인 것으로 나타났다.

<표 2-6> 주(州)별 prevailing wage 적용기준

주	기준액(threshold amount)	주	기준액(threshold amount)
알래스카	\$25,000	네브라스카	없음
아칸소	\$75,000	네바다	\$250,000
캘리포니아	\$1,000 ¹	뉴저지	\$2,000, \$15,444, \$50,000 (유지 및 수리 총비용)
코네티컷	\$400,000 (신축공사), \$ 100,000 (개보수)	뉴멕시코	\$60,000
델라웨어	\$100,000 (신축), \$15,000 (개보수 또는 파괴공사)	뉴욕	없음
하와이	\$2,000	오하이오	\$200,000 (신축공사), \$60,000 (개보수)
일리노이	없음	오레건	\$50,000
인디애나	\$350,000 ²	펜실버니아	\$25,000
켄터키	\$250,000	로드아일랜드	\$1,000
메인	\$50,000	테네시	\$50,000
매사추세츠	없음	텍사스	없음
미시건	없음	버몬트	\$100,000
미네소타	\$25,000 다자간, \$2,500 단 일	워싱턴	없음(개별 법에 의해 \$25,000 이상의 주립대학 건설공사만 적용)
미주리	없음	위스콘신	\$100,000 (다자 참여프로젝 트), \$48,000 (단일참가 프로 젝트) ³
몬타나	\$25,000	와이오밍	\$25,000
메릴랜드	\$500,000 및 다음조건 충족 (1) 주정부 및 주정부 대행기관 투자 프로젝트 (2) 주정부 산하기관 및 에이전시 그리고 county와 같은 자치단체, 50% 이상 출자기관 주가 25% 이상 출자한 프로젝트(학교제외)		
웨스트버지니아	없음(\$234,000 이상 공공 프로젝트로서 단일 노조원의 85% 이상 또는 프로 젝트에서 노무비가 차지하는 비중이 85% 이상이 아닌 경우) ⁴		

주: 1. 캘리포니아주 노동법에 따라 건설공사 \$25,000, 개·보수 및 유지는 \$15,000 이상.

2. 인디애나주는 \$350,000 이상 공사에 적용하였으나, 2015년 7월 폐지.

3. 2015년 위스콘신주 입법부는 지방정부 단위(vilages, towns, cities, 학교구) 공사에 대한 적용 폐지하여 2017년 1월 1일부로 발효, 2017년부터는 주정부기관 및 고속도로공사만 적용.

4. 2016년 7월 폐지.

자료: 미국 노동부 홈페이지(<https://www.dol.gov/whd/state/dollar.htm>).

건축공사는 주거, 기계, 장비 또는 창고 등의 신축 및 개보수 공사가 포함된다. 주택공사는 1인 가구, 타운하우스, 4층 이하의 공동주택의 신

축 및 개보수이다. 고속도로는 중건설에 포함되지 않는 도로, 고속도로, 보도, 주차장의 신축 및 개보수 공사이다. 중건설은 앞의 다른 공사에 해당되지 않는 공사인데, 준설, 상하수도, 댐, 교량, 치수공사 등 기본적인 성격이 다른 공사가 해당된다.

<표 2-7> prevailing wage 주요 직종

건축물	주택	중건설 및 고속도로
1. 단열공	1. 벽돌공	1. 목수
2. 벽돌공	2. 목수	2. 시멘트공
3. 보일러공	3. 시멘트공	3. 전기공
4. 목수	4. 전기공	4. 철공
5. 시멘트공	5. 철공	5. 공통인부
6. 전기공	6. 공통인부	6. 페인트공
7. 철공	7. 페인트공	7. 전기설비운영(운영 엔지니어)
8. 공통인부	8. 배관공	8. 트럭운전수
9. 페인트공	9. 전기설비운영(운영 엔지니어)	
10. 파이프공	10. 지붕공	
11. 배관공	11. 판금공	
12. 전기설비운영(운영 엔지니어)	12. 트럭운전수	
13. 지붕공		
14. 판금공		
15. 타일공		
16. 트럭운전수		

prevailing wage가 적용되는 주요 직종은 건축물이 가장 많은 것으로 나타나고 있다. 해당 시설을 건설하는 공사의 공종수가 상대적으로 많기 때문인 것으로 판단된다. 이들 직종이 모두 해당되는 것은 아니지만, 직종의 숙련도에 따라 prevailing wage의 복리후생 부분이 차별적으로 적용되고 있다. 공사종류와 직종의 숙련도까지 고려한 운영이 이루어지고 있는 것으로 판단된다.

<표 2-8> prevailing wage와 다른 임금 관련법 비교

구분	주요 내용
prevailing wage	<ul style="list-style-type: none"> · 복수의 임금하한선: 지역별, 직종별 서로 다른 임금수준 · 숙련 건설근로자를 지원할 수 있는 수준으로 설정 · 지역 건설업에 대한 연간 조사에 따라 변동
생활임금	<ul style="list-style-type: none"> · 임금하한선: 지역별로 모든 직종에 통용되는 단일 임금수준 · 한 가구의 빈곤선 이상으로 설정 · 지역별 생활비 변동에 따라 인상
최저임금	<ul style="list-style-type: none"> · 임금하한선: 주 또는 연방차원에서 모든 직종에 통용되는 단일 임금수준 · 최저임금 인상은 법률에 의해 결정

자료: Peter Philips, prevailing wage research, 적정임금제 도입, 단단계 하도급 개선 연속토론회 자료집.

4) prevailing wage 운영 특징 및 사례검토

prevailing wage는 숙련수준에 따라 임금이 달리 적용되는 구조이다. 그런데 숙련수준의 결정은 근로월수로 나타나는 현장경력과 일하면서 이수하는 훈련시간에 의해 이루어진다.

이런 구조는 국내 건설근로자의 현황과는 다른 양상이다. 국내 건설근로자는 훈련에 대한 수요가 많지 않은 상황이라고 할 수 있다. 그런데 prevailing wage는 훈련을 중요한 요소로 고려하고 있고, 임금에도 훈련비가 반영되어 있다.

국내에서 논의되고 있는 적정임금제는 prevailing wage를 모델로 하고 있고, 제도의 도입배경과 운영상황, 건설근로자의 직종의 숫자 등 많은 부분에서 차이를 보이고 있다. 국내에서의 적정임금제 도입의 효과적인 논의를 위해서는 사례를 검토할 필요가 있는 것으로 판단된다.

prevailing wage의 특징을 좀 더 세부적으로 살펴보기 위해 캘리포니아주(州) 샌프란시스코 지역의 적용사례를 살펴보았다. 기본적으로 prevailing wage는 기본시급에 보건복지비용, 연금, 휴일수당, 훈련비,

그리고 기타 수당이 포함되어 총 시급을 결정된다. 그리고 시급은 근로자의 경력에 따라 상이하게 결정된다. 시급 결정에 영향을 미치는 경력은 근속기간이나 직장 내 훈련시간(OJT) 등이다.

<표 2-9>는 샌프란시스코 지역의 시멘트공에게 적용되는 prevailing wage이다. 표에 제시되어 있는 것처럼 숙련공(journey man)이 되기 위해서는 근속 기간 3년, 직장 내 훈련시간은 4,200시간 이상이 되어야 하고, 그 이전 단계는 6개의 경력(period)으로 나누어져 각각 6개월, 700시간의 직장 내 훈련시간이 필요하다.

<표 2-9> 샌프란시스코 시멘트공 prevailing wage

경력	근속월수 (Duration Months)	직장내 훈련시간 (OJT Hours)	기본시급 (Hourly BasicRate)	보건복지 (Health&W elfare)	연금 (Pension)	휴일수당 (Vacation/ Holiday)	훈련비 (Traininig)	기타 수당	총시급 (Hourly TotalRate)
1	6	700	20.900	8.280					29.180
2	6	700	22.510	8.280	10.550	5.590	0.540	0.100	47.570
3	6	700	24.110	8.280	10.550	5.590	0.540	0.100	49.170
4	6	700	25.720	8.280	10.550	5.590	0.540	0.100	50.780
5	6	700	27.330	8.280	10.550	5.590	0.540	0.100	52.390
6	6	700	30.540	8.280	10.550	5.590	0.540	0.100	55.600

자료: Department of Industrial Relations, California state.

이러한 경력에 따른 임금체계는 동일한 직종이라도 직무별로 다르게 운영되고 있다. 타일공(tile setter)의 경력구분은 4단계로 이루어져 있으며, 근속월수는 반영되지 않고 직장 내 훈련시간이 숙련구분의 척도가 된다. 또한 위의 시멘트공과 달리 숙련도에 따라 기본시급 뿐만 아니라 연금과 기타수당의 금액이 달라진다.

<표 2-10> 샌프란시스코 타일공 prevailing wage

경력	근속월수 (Duration Months)	직장내 훈련시간 (OJT Hours)	기본시급 (Hourly BasicRate)	보건복지 (Health&W elfare)	연금 (Pension)	휴일수당 (Vacation/ Holiday)	훈련비 (Traininig)	기타 수당	총시급 (Hourly TotalRate)
1	-	1,250	25.290	8.830	3.490	1.100	0.590	1.420	40.720
2	-	1,250	27.470	8.830	3.490	1.100	0.590	1.480	42.960
3	-	1,250	31.770	8.830	4.420	1.100	0.590	1.620	48.330
4	-	1,250	36.940	8.830	4.420	1.100	0.590	1.780	53.660

자료: Department of Industrial Relations, California state.

직무에 따라 숙련 등급에 차이가 크게 발생하기도 한다. <표 2-10>에
서 보는 바와 같이 타일조공(tile finisher)의 경우는 숙련등급이 2단계로
구분된다. 타일조공은 직장 내 훈련시간이 2,100시간이 되어야 숙련공으
로 인정받을 수 있다.

반면 내전공(electrician, inside wireman)은 등급이 10단계로 구분되어
있다. 근속기간 5년, 직장 내 훈련시간이 8,000시간이 되어야 숙련공으
로 분류된다.

전기공도 복잡한 등급구조를 갖고 있고, 미숙련공과 숙련공의 시급차
이가 42.005달러에서 78.985달러로 약 1.88배로 차이가 큰 직종에 해당
된다.

<표 2-11> 샌프란시스코 타일조공 prevailing wage

경력	근속월수 (Duration Months)	직장내 훈련시간 (OJT Hours)	기본시급 (Hourly BasicRate)	보건복지 (Health&W elfare)	연금 (Pension)	휴일수당 (Vacation/ Holiday)	훈련비 (Traininig)	기타 수당	총시급 (Hourly TotalRate)
1	-	1,050	20.110	8.830	2.770		0.390	1.230	33.330
2	-	1,050	20.690	8.830	2.770	0.700	0.390	1.300	34.680

자료: Department of Industrial Relations, California state.

<표 2-12> 샌프란시스코 내전공 prevailing wage

경력	근속월수 (Duration Months)	직장내 훈련시간 (OJT Hours)	기본시급 (Hourly BasicRate)	보건복지 (Health&W elfare)	연금 (Pension)	휴일수당 (Vacation/ Holiday)	훈련비 (Traininig)	기타 수당	총시급 (Hourly TotalRate)
1	6	800	25.600	13.980	0.770	-	1.085	0.570	42.005
2	6	800	25.600	13.980	0.770	-	1.085	0.570	42.005
3	6	800	28.800	13.980	6.720	-	1.085	0.600	51.185
4	6	800	32.000	13.980	7.470	-	1.085	0.620	55.155
5	6	800	35.200	13.980	8.220	-	1.085	0.640	59.125
6	6	800	38.400	13.980	8.960	-	1.085	0.670	63.095
7	6	800	41.600	13.980	9.710	-	1.085	0.690	67.065
8	6	800	44.800	13.980	10.450	-	1.085	0.720	71.035
9	6	800	48.000	13.980	11.210	-	1.085	0.740	75.015
10	6	800	51.200	13.980	11.960	-	1.085	0.760	78.985

자료: Department of Industrial Relations, California state.

또한 동일 직종이라도 하더라도 어떠한 업무를 수행하는가에 따라 임금이 달라진다. <표 2-13>은 샌프란시스코 목수의 업무별 prevailing wage인데, 일반적인 목수 외에도 마루바닥(hardwood floor Layer), 단열(insulation installer), 비계(scaffold & shoring erector), 지붕(shingler), 파일(pile driver) 등 업무에 따라 다양한 임금체계로 구성되어 있다. 단열 설치 목수의 경우는 같은 목수라도 68.350달러도 가장 낮은 시급을 지급받지만, 파일 설치 목수의 경우는 숙련기간도 더 많이 필요하고 시급도 73.020달러로 가장 높은 임금을 받는다. 지붕(너와) 목수는 숙련기간이 2년으로 짧은 편이지만, 연금의 경우 1년 이후부터 받을 수 있고 임금상승이 빠른 구조를 지니고 있다.

<표 2-13> 샌프란시스코 목수 업무별 prevailing wage

구분	경력	근속월수 (Duration Months)	기본시급 (Hourly BasicRate)	보건복지 (Health&W elfare)	연금 (Pension)	휴일수당 (Vacation/ Holiday)	훈련비 (Traininig)	기타 수당	총시급 (Hourly TotalRate)
일반	1	6	26.640	11.200		1.870	0.830	0.290	40.830
	2	6	28.860	11.200		4.320	0.830	0.290	45.500
	3	6	31.080	11.200		4.320	0.830	2.540	49.970
	4	6	33.300	11.200		4.320	0.830	2.540	52.190
	5	6	35.520	11.200	9.500	4.320	0.830	2.540	63.910
	6	6	37.740	11.200	9.500	4.320	0.830	2.540	66.130
	7	6	39.960	11.200	9.500	4.320	0.830	2.540	68.350
	8	6	42.180	11.200	9.500	4.320	0.830	2.540	70.570
마루 바닥	1	6	26.730	11.200		1.870	0.830	0.290	40.920
	2	6	28.960	11.200		4.320	0.830	0.290	45.600
	3	6	31.190	11.200		4.320	0.830	2.540	50.080
	4	6	33.410	11.200		4.320	0.830	2.540	52.300
	5	6	35.640	11.200	9.500	4.320	0.830	2.540	64.030
	6	6	40.100	11.200	9.500	4.320	0.830	2.540	68.490
단열	1	6	26.640	11.200		1.870	0.830	0.290	40.830
	2	6	28.860	11.200		4.320	0.830	0.290	45.500
	3	6	31.080	11.200		4.320	0.830	2.540	49.970
	4	6	33.300	11.200		4.320	0.830	2.540	52.190
	5	6	35.520	11.200	9.500	4.320	0.830	2.540	63.910
	6	6	39.960	11.200	9.500	4.320	0.830	2.540	68.350
비계	1	6	26.730	11.200		1.870	0.830	0.290	40.920
	2	6	28.960	11.200		4.320	0.830	0.290	45.600
	3	6	31.190	11.200		4.320	0.830	2.540	50.080
	4	6	33.410	11.200		4.320	0.830	2.540	52.300
	5	6	35.640	11.200	9.500	4.320	0.830	2.540	64.030
	6	6	37.870	11.200	9.500	4.320	0.830	2.540	66.260
	7	6	40.100	11.200	9.500	4.320	0.830	2.540	68.490
	8	6	42.320	11.200	9.500	4.320	0.830	2.540	70.710
지붕 (내외)	1	6	26.730	11.200		1.870	0.830	0.290	40.920
	2	6	31.190	11.200		4.320	0.830	2.540	50.080
	3	6	35.640	11.200	9.500	4.320	0.830	2.540	64.030
	4	6	40.100	11.200	9.500	4.320	0.830	2.540	68.490
파일	1	6	26.190	11.200		1.870	0.880	0.250	40.390
	2	6	28.370	11.200		5.520	0.880	0.250	46.220
	3	6	30.560	11.200	4.200	5.520	0.880	0.250	52.610
	4	6	32.740	11.200	4.200	5.520	0.880	0.250	54.790
	5	6	34.920	11.200	13.700	5.520	0.880	0.250	66.470
	6	6	37.100	11.200	13.700	5.520	0.880	0.250	68.650
	7	6	39.290	11.200	13.700	5.520	0.880	0.250	70.840
	8	6	41.470	11.200	13.700	5.520	0.880	0.250	73.020

자료: Department of Industrial Relations, California state.

이러한 사례를 통해 알 수 있는 prevailing wage의 특징은 같은 지역 내에서도 직무에 따라 숙련 등급이 차이가 발생하며, 숙련 등급 역시 동일한 기준이 아니라 현장경력 및 직장 내 훈련시간을 기준으로 직무별로 차이가 있는 것을 알 수 있다. 또한 직무별로 숙련도에 따른 숙련공과 미숙련공의 임금 격차가 상이하며, 각종 수당이 발생하는 숙련 등급도 상이한 것을 알 수 있다. 마지막으로 동일한 직종이라 하더라도 업무에 따라 숙련기간 및 임금체계가 달라 직종 수보다 더 많은 임금 분류 체계가 운영되고 있다.

5) prevailing wage 주요 쟁점

직종별, 숙련별로 직종의 최저임금이 고시되는 것이므로 공공공사의 공사비가 상승한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있고, 이에 관한 논쟁이 있다. 또한 정부가 가격을 통제하는 방식으로 노동시장에 개입하므로 시장의 수급조절기능을 왜곡하는 문제가 있다. 개별 사안에 대한 논쟁 이외에도 근거가 되는 조사의 신뢰성에 대한 문제제기도 지속되고 있는 상황이다.

2005년 William은 의회에 제출한 ‘DBA: 일시정지’라는 보고서에서 다섯 가지 쟁점사항에 대해서 조사하였다. 건설비용의 상승, 비용인상 이외의 다른 요인, DBA 시행 또는 효력정지로 인하여 산출물 품질에 차이가 있는지, 일시정지를 통해서 근로자의 사용자는 비용절감 효과가 발생하는지, 만약 비용이 절감된다면 국민에게 이전(transfer)이 가능한지, 공공부문을 대상으로 적용되는 제도가 관련 비용을 모두 고려할 수 있는 지에 관하여 제시하였다.

DBA는 국가 비상사태 시에는 대통령이 일부 조항의 효력을 일시정지할 수 있도록 하고 있다. 이에 근거하여 네 차례의 일시정지는 인플레이

이선, 행정상의 편의, 재해복구 등의 목적으로 발동되었다.

<표 2-14> DBA 일시정지 사례 비교

일시정지 시기	사유	기간 및 범위
1934년 (프랭클린 루즈벨트)	행정상의 편의	미국 전역, 30일간
1971년 (리처드 닉슨)	건설산업에 미치는 인플레이션 억제	미국전역, 4주
1992년 (조지 허버트 워커 부시)	허리케인 앤드류 이니키 피해 복구	플로리다, 루이지애나, 하와이 약 5개월
2005년 (조지 워커 부시)	허리케인 카트리나 피해 복구	플로리다, 알라바마, 미시시피, 루이지애나, 1달

William이 제출한 보고서는 다섯 가지 쟁점사항에 대한 전반적인 효과를 파악하는 것은 어려움이 있다고 전제하고, 비용증가와 행정처리 지연 등의 문제 발생에 대한 우려를 제기하였다. 건설공사 비용을 증가시키는데 대해서는 다양한 논쟁이 지속되고 있다. 논쟁은 공사비용 증가가 수반된다는 주장과 임금인상이 이루어지지만 숙련도 상승으로 인한 생산성 제고로 공사비용 증가는 이루어지지 않는다는 주장을 중심으로 이루어지고 있다. 이 논쟁과 관련하여 Sarah Dunn 외의 2005년 연구와 Philips(2001) 연구는 공사비 상승이 있었다는 결과를 제시하였다. 이들의 연구결과 외에도 Thieblot(1975)는 5%의 공사비 상승이 있었다는 결과를 제시했고, Gould and Bittlingmayer(1980)도 4~7%의 공사비 상승이 있었다는 결과를 제시했다. 반면 Philips and Bilginsoy(2010)은 숙련도 향상으로 생산성이 증가하며, 이로 인한 고품질 시설물 공급으로 하자 감소가 이루어졌다는 보고를 했다. 이와 함께 지역 내 소득 및 조세수입 증가라는 긍정적인 효과가 나타났다는 결과를 제시하였다. 부가적인 효과도 나타났는데, 근로자의 숙련도 향상과 안전사고 감소이다. Azari-Rad 외 2005의 연구결과도 유사한 내용을 보고하였다.

공사비용 상승을 유발하는지에 관한 논쟁은 prevailing wage의 가장 핵심적인 사항이라고 할 수 있다. 편익(benefit)의 이전 및 비용의 전가에 관한 문제라고 할 수 있기 때문이다.

공사비용 상승을 조사하는 방법론에 대한 문제제기로 명확한 결론을 도출하는 것은 어렵다. 설문조사로 진행되는 조사방식의 신뢰도가 문제시되기 때문인데, 고용주와 노동조합의 입장차이로 설문 결과가 왜곡될 수 있고 통계적인 오류가 발생할 수 있다. 실제로 WHD(Wage and Hour Division)는 설문조사를 활용하고 있고, 미국 연방 노동부는 인터뷰를 활용하고 있다. 두 기관의 조사결과는 상이하게 나타나고 있다.

조사방법에 관한 문제는 중요한 문제가 될 수 있다. 1995년 DBA 효력을 일시정지 한 오클라호마주는 조사 결과를 조작한 사례가 있다. 설문조사를 활용하는 WHD의 prevailing wage에서 최고 162% 증가가 나타난 직종이 있었는데, 대상자가 아닌 근로자가 설문조사에 참여하여 결과가 왜곡되었다. 이런 조작에 대해서 오클라호마 주정부는 연방정부 기관인 WHD가 지역의 임금을 적절히 반영하지 못한다는 판단 하에 법원에 제소했고, 주 최고법원은 Little-DBA가 주의 법체계를 침해한다는 논거로 일시정지 한 사례가 있다. 2013년 뉴욕주 최고법원은 시의회가 통과시킨 Little-DBA에 대해서 주(州)의 최저임금법이 우선 적용된다는 판단하여 무효라고 판결하였다.

이처럼 조사방법론의 문제제기와 함께 시장경제에 정부가 직접 개입하여 왜곡시키는 결과가 초래된다는 주장이 지속되고 있다. 건설사업주는 경쟁이 제한되고 비용이 상승하는 것에 대한 문제제기를 하고 있다. prevailing wage의 효과에 대해서는 최초로 제도를 시행한 미국 내에서도 여전히 논쟁이 진행되고 있다.

1. 적정임금제 내용

국내에서 건설근로자를 대상으로 하는 적정임금제 도입제안은 몇 차례 있었으며, 내용은 대동소이하다. 최근 국회에서 송옥주 의원 대표발의(2016년 7월 8일)로 건고법 일부개정안이 입법발의 되었다. 여기서는 미국의 prevailing wage를 적정임금제도라고 명명하고 있다. 주요내용은 직종별·기능별 적정임금을 정하여 고시하고, 공공발주자는 적정임금이 보장되도록 한다는 것이다. 또한 사업주가 건설근로자에게 적정임금 이상의 임금을 지급하기 위함이라는 것도 명시하고 있다. 따라서 최저임금으로서의 성격을 명확히 하고 있다. 뿐만 아니라 고시된 적정임금 미만으로 임금을 지급한 경우 처벌조항을 규정하고 있는데, 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금으로 명시하였다.

제19대 국회(2015년 9월 21일 발의)에서도 장하나 의원의 대표발의로 고용노동부장관이 적정임금을 고시하도록 하는 건고법 제7조의3을 신설안이 있었다. 여기서도 적정임금 이상을 지급하도록 명시하고 있고, 벌칙조항도 동일하다.

고용노동부가 주도하고 관계부처 합동으로 2015년 8월 4일 발표된 제3차 건설근로자 고용개선 기본계획에도 적정임금제 관련 사항이 포함되어 있다. 기본계획에서는 “건설 기능인 등급제”와 “적정 수준의 임금”을 연계하는 방안을 계획기간 중 검토하도록 하고 있다. 적정 수준의 임금에 관해서는 “임의적 가이드라인”이라고 성격을 명시하고 공공부문이 선도하여 민간부문으로 확산하자는 계획을 제시하고 있다.

국회에 입법발의 된 안에서 직종별·기능별이라고 명시한 것은 건설 기능인 등급제의 등급에 해당된다. 건설근로자의 직종별 기능숙련도를 등급화하여 직종별·등급별 임금을 적정임금으로 고시한다는 내용이다.

2. 적정임금제 논의의 검토과제

적정임금제 도입 목적은 숙련인력 확보 및 내국인 근로자를 보호하기 위한 것이라고 할 수 있다. 또한 임금 지급과정에서 일부가 사라지거나 도급구조에서 전달되지 않는 일명 ‘배달사고’를 방지하기 위한 목적도 포함되어 있다.

효과적인 적정임금제 논의를 위해서는 검토되어야 할 요소들이 있다. 이를 검토과제로 정리하였다. 먼저 적정임금제의 성격과 특징에 대해서 파악할 필요가 있다.

1) 생활임금 수준을 최저임금으로 고시하는 제도

적정임금 모델인 미국의 prevailing wage는 생활임금의 요소가 가미된 제도이다. 최초 도입 시부터 이런 개념이 내재되어 있었다. 또한 더 많은 훈련과 복지혜택이 가능한 임금체계를 목적으로 하고 있는 것을 알 수 있다. 송옥주 의원이 대표발의 한 개정안에서도 건설근로자를 대상으로 하는 국내의 적정임금제는 미국의 prevailing wage를 모델로 하고 있는 것을 알 수 있다.

미국의 prevailing wage는 최저임금과 별도로 운영되는 임금체계이며, 순수한 임금 이외의 다른 요소들이 포함되어 결정되는 임금이다. 임금결정이론 중 노동력재생산비설에 근거하고 있는 것으로 판단된다.

이런 점에서 보면 건설업이라는 특정 업종의 근로자에 한정하여 최저

생계비 기준을 크게 상회하는 최저임금을 도입하는 것은 공감대를 얻기 어렵다. 특히 건설업의 임금근로자는 최저임금 초과비중이 높은 편에 해당되며, 시중노임단가도 최저임금 수준보다 높은 상황이다. 현재도 임금수준이 낮지 않다고 할 수 있는 근로자를 대상으로 생활임금 성격의 임금제도를 강제하는 것은 공공공사로 한정하여 운영한다는 가정을 하더라도 현실성이 매우 낮다.

2) 건설근로자 수급 측면에서의 검토과제

미국에서 처음 prevailing wage가 도입된 것은 1931년 DBA 제정이었다. 이 시기는 대공황으로 최악의 경기침체를 겪고 있었던 시기이다. 대공황은 유효수요의 부족에 원인이 있고, 이는 가계의 소비부진이 가장 주요한 요인이었다. 유효수요 회복을 위해서 대규모 재정투자가 활발하게 진행되었고, 가계의 소득을 보전하기 위한 다양한 시도가 있었다. 미국에서 제도가 도입·시행된 시기는 매우 특수한 시기를 배경으로 하고 있다. 건설근로자만을 대상으로 한 것이 아니라 청소용역 등 공공부문이 사용하는 재화 및 서비스에 적용되었고, 이는 공공부문이 재정을 활용하여 유효수요를 회복할 수 있는 여력을 갖고 있는 유일한 경제주체였기 때문이라고 할 수 있다.

prevailing wage를 모델로 하는 적정임금제 도입이 논의되고 있는 시점의 한국이 대공황시기 미국처럼 매우 특수한 시기 또는 상황은 아니라고 할 수 있다. 즉 건설현장에서는 숙련근로자 부족 및 내국인력 유입의 정체가 나타나고 있다는 의견이 많지만, 수급상황에 따라 임금이 결정되고 있다. 직종별·지역별 임금 격차를 보이고 있는 것이 이를 방증한다. 시장임금이 수급의 불일치를 즉각적으로 조정하지 못하는 상황이라고 할 수는 있으나, 생활임금 수준의 최저임금을 고시하여야 할 정도의 상황은 아니라고 할 수 있다.

3) 계약법적 관점

계약법의 규정을 보더라도 적정임금제 도입은 실현 가능하지 못하다. 국가계약법과 지방계약법은 각각 재정 지출을 수반하는 계약에 대해서는 최저가격을 원칙으로 하고 있다. 이런 원칙은 세출에 필요한 재원은 조달의 원천이 조세수입이라는 데 있다. 조세수입은 아무런 반대급부 없이 납세의무자에게 금전적인 부담을 지우는 것이다. 따라서 효과적으로 사용되어야 하며, 이런 관점에서 지출은 최대한 절감하여야 한다.

거의 모든 국가에서 공공부문 지출은 최저가격 원칙이 고수되고 있는 것은 이런 이유 때문이다. 특정한 업종의 상황을 감안하여 높은 수준의 최저임금제를 시행하고, 지출은 공공부문의 부담으로 하는 것은 수용되기 어려운 주장이다. 적정임금제 모델인 미국의 prevailing wage도 공사 비용 상승의 문제로 논란이 있는 상황이다.

또한 원가구성 항목에서 재량적인 운영의 여지가 가장 큰 노무비를 고정시켜서 공사 입찰금액 및 낙찰률을 상향하고, 고품질 생산물 공급을 유도한다는 논리는 일견 타당성이 있다. 그러나 공사입찰의 전제는 일정 수준 이상의 품질을 담보한 수준에서 최저가격의 방식이다. 현재 국내의 생산방식은 하도급자에 의해 근로자 고용이 이루어지는데, 하도급자는 낙찰률과 직접적인 관련성이 없다. 이런 상황에서 낙찰률 상승이 고품질을 유도할 수 있다는 주장은 여러 전제가 개입되어야만 성립 가능하다.

4) 과중한 규제

송옥주 의원 대표발의, 이전의 장하나 의원 대표발의로 제안된 건고법 개정안은 벌칙조항에서 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금

형 부과를 명시하고 있다.

고시된 임금을 지급하지 않은 사유가 다른 형사범죄와 비교할 때 과중하다. 적용을 강제하기 위한 조치라고 하더라도 양형기준을 감안할 때 지나친 규제라고 할 수 있다.

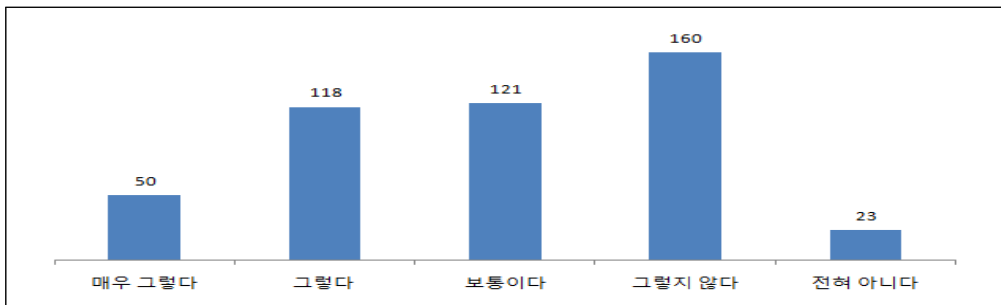
이런 문제가 나타나는 배경은 건설근로자의 임금에 지나치게 과중한 의미를 부여하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 건설근로자의 근로환경이나 업무의 강도 등을 고려하면 사회정의에 부합하는 임금이 지급되어야 하는 것은 인정될 수 있다. 그러나 건설시장 환경의 변화가 수반되지 못하고 있는 상황에서 고시된 임금 이하로 지급한 사업자에 대한 처벌은 형평성을 상실하고 있는 수준이다. 즉 사회적 타당성을 확보하는 것이 어렵다. 특히 시중노임단가에 비해 시장임금이 높은 상황에서 시장임금보다 높은 수준에서 적정임금이 고시, 결정되어야 하는데, 이를 수용할 수 있는 근거와 논거가 매우 부족하다.

5) 현실적합성 측면의 검토과제

현재 건설근로자의 여러 직종 임금은 시장에서 결정되며, 수급에 따라 지역에 따라 상이한 임금이 형성되고 있다. 또한 숙련도에 따라서도 임금은 차이가 발생하고 있다. 현재 시장에서 결정되는 각 직종의 임금이 현저하게 낮아서 최저생계를 위협하는 수준이라는 명시적이고 객관적인 자료가 없는 상황에서 최저임금제인 적정임금제를 도입한다는 것은 용인될 수 없을 것으로 판단된다.

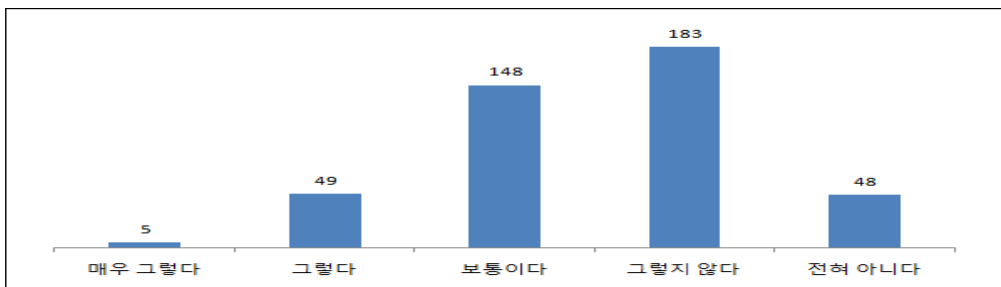
건설근로자의 임금이 시장의 수급에 따라 결정되는 것은 외국인 근로자도 마찬가지다. 건설현장은 외국인 근로자의 역할이 점점 확대되고 있다. 외국인 근로자들도 자신들의 이익을 최대화하기 위해서 조직적인 행동을 하는 경우도 있다. 즉 현재 노동을 제공하고 있는 현장보다 더

높은 임금을 지급하는 현장으로 이동하고 있다. 수요가 있어서 임금이 더 높은 현장으로 이동하는 것은 노동시장의 원리에 작동하고 있는 것이라고 할 수 있다. 이로 인하여 외국인 근로자의 임금과 내국인 근로자의 임금은 격차가 없는 상황이라고 판단된다. 노동의 수요자인 건설업자는 노동력 확보가 어려운 상황이므로 내국인인지 외국인인지 여부를 크게 고려하지 않고 임금을 책정한다. 더 높은 임금을 지급하도록 함으로서 사용자에게 내국인 근로자를 사용하도록 유도한다는 전제가 성립하지 않는다.



주: 설문조사는 2016년 7월 29일부터 8월 12일까지 2주에 걸쳐 진행되었음

[그림 3-1] 숙련 내국인 근로자 고용 용이성



주: 설문조사는 2016년 7월 29일부터 8월 12일까지 2주에 걸쳐 진행되었음

[그림 3-2] 숙련 외국인 근로자 고용 용이성

6) 저숙련 근로자 배제

노동의 자본대체 정도가 낮은 건설업은 숙련 노동력이 공급되기 위해서는 일정한 경력을 축적할 시간을 필요로 한다. 적정임금제의 주요한 목적 중 숙련인력 확보는 현재 공급 부족을 전제하고 있다. 이는 설문조사나 면담조가를 통해서 나타나는 결과와도 일치한다.

숙련자에게 상대적으로 높은 임금을 지급하는 것은 현재의 수급불균형을 해소하지 못한다. 또한 임금이 시장에서 결정되는 구조에서는 초과수요 직종의 숙련임금은 이미 반영되고 있는 것으로 보아야 한다. 적정임금제를 시행하여야 할 타당성이 부족하다.

오히려 적정임금제는 저숙련자의 실업을 확대하여 중장기적으로 숙련인력의 기반이 붕괴는 결과를 초래할 가능성이 크다. 왜냐하면 적정임금제 하에서 사용자는 숙련자를 보다 선호하게 될 것이기 때문이다. 적정임금 고시에 따른 임금상승으로 초과공급이 발생하면 수요자는 저숙련자를 우선 배제할 것이고, 저숙련자는 실업상태에 있거나 건설업에 이탈하는 결과가 초래될 것이기 때문이다.

7) 시장왜곡

100여 개가 넘는 건설근로자의 직종은 지역별로 임금결정에서 차이를 보이고 있다. 시장기능이 작동하고 있는 것으로 볼 수 있다. 해당 지역 직종의 수급상황에 의해 건설근로자의 임금이 결정되고 있고, 여기에는 지역 노동시장의 환경이 작용된 결과라고 할 수 있다.¹⁹⁾

19) 지역별 혹은 직종별로 협상력에서 차이가 있고, 이런 요인도 반영되어 건설근로자의 임금이 결정된다.

<표 3-1> 지역별/직종별 평균임금

(단위: 원)

구분	전체 직종	형틀 목공	철근공	배관공	콘크리트공	방수공	용접공	석공	도장공
전체 지역	156,783	155,539	169,270	138,626	158,896	118,954	202,224	129,697	117,500
서울	149,296	148,889	170,000	110,000	140,000	123,636	140,000	-	-
대구	170,806	174,745	174,699	123,333	170,909	110,000	145,000	-	-
인천	151,656	130,217	168,333	120,000	140,000	-	-	-	-
광주	165,275	199,098	170,857	-	150,000	-	-	-	-
경기	163,687	173,089	165,909	127,546	165,577	104,106	-	-	-
강원	161,984	150,654	158,527	232,100	152,763	165,385	249,298	-	118,333
충북	160,283	201,429	167,059	128,000	160,000	120,000	-	-	-
충남	135,000	123,793	177,500	125,000	160,000	114,545	130,000	-	-
경남	142,158	178,036	185,333	141,442	183,636	103,875	144,903	129,697	116,667
전남	144,679	128,902	242,105	129,677	150,000	132,500	140,000	-	-

주: 2014년 9월 조사된 설문결과.

자료: 한국건설기술인협회, 건설기능인등급제 시범사업 실시연구, 한국건설산업연구원.

8) 발주자별 임금차별로 형평성 논란

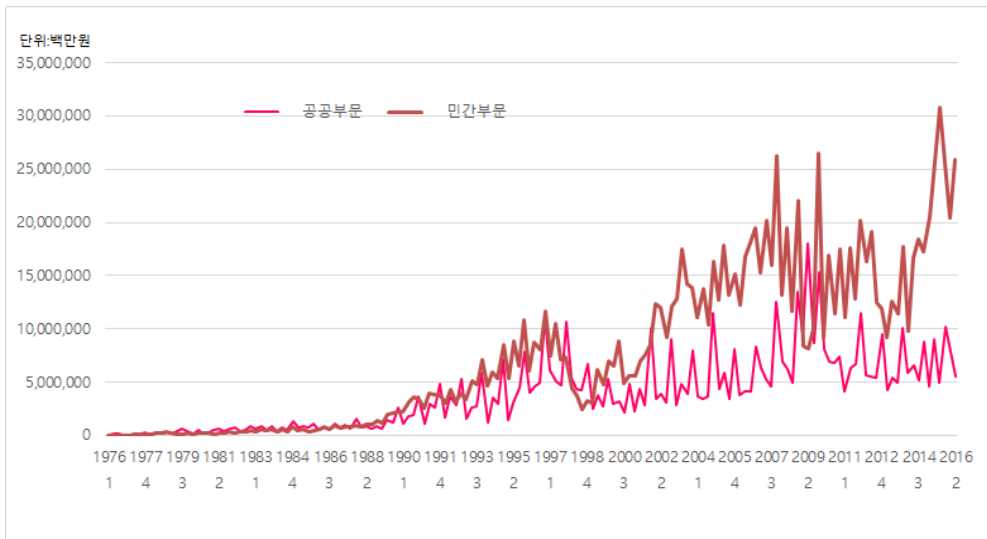
적정임금제는 공공공사만을 대상으로 운영되는 것으로 가정하고 있다. 건설공사에서 공공공사가 차지하는 비중은 점차 감소하는 추세를 보이고 있다. 건설시장은 민간부문의 비중이 큰 시장이다.

공공공사는 토목공사 비중이 높다. 사회기반시설에 해당하는 도로, 항만 등의 토목공사는 건설기계의 활용도가 상대적으로 높다. 노동력이 건축공사에 비해 적게 사용된다.

공공공사와 민간공사에 노동을 제공하는 근로자가 다른 사람은 아니다. 즉 동일한 근로자가 동일한 공종이나 직종의 작업을 하고 있다. 그런데 그 현장의 발주자가 누구인지에 따라 임금수준이 달라지는 것은 매우 혼란스런 상황이다. 공공공사 현장에서는 높은 임금을 받고, 민간

공사 현장에서는 시장에서 결정된 임금을 받는다면 노동시장에 혼란이 발생할 수밖에 없다.²⁰⁾

공공공사와 민간공사에서 임금이 달리 적용되는 것은 형평성의 문제가 초래될 여지가 크다. 공공재원으로 발주되는 공사에서 일하는 근로자와 민간현장에서 일하는 근로자의 작업에 차이가 없는 상황에서 공공공사에서만 높은 임금이 지급되는 것은 형평성에 맞지 않다. 특히 높은 임금을 지급하는 당사자가 공공부문이라는 점에서 더욱 형평성 논란이 제기될 것으로 판단된다.



[그림 3-3] 분기별 건설수주액 변화추이

20) 한국비정규노동센터가 수행한 민주정책연구원의 한국형 생활임금 표준모델 개발을 위한 실태조사 연구에서는 “생활임금제도가 민간부문을 강제할 수 없다는 것도 한계다. 같은 일을 하면서도 생활임금 적용이 의무화 된 사업장 여부에 따라 임금 차별이 발생한다. 민간부문의 저임금노동자들은 제도에서 배제된 것에 대한 박탈감을 느끼고 정책에 대한 불신만 키우는 부작용이 발생할 수도 있다.”는 생활임금 반대론자들의 주장을 소개하고 있다.

3. 건설업에 미치는 영향

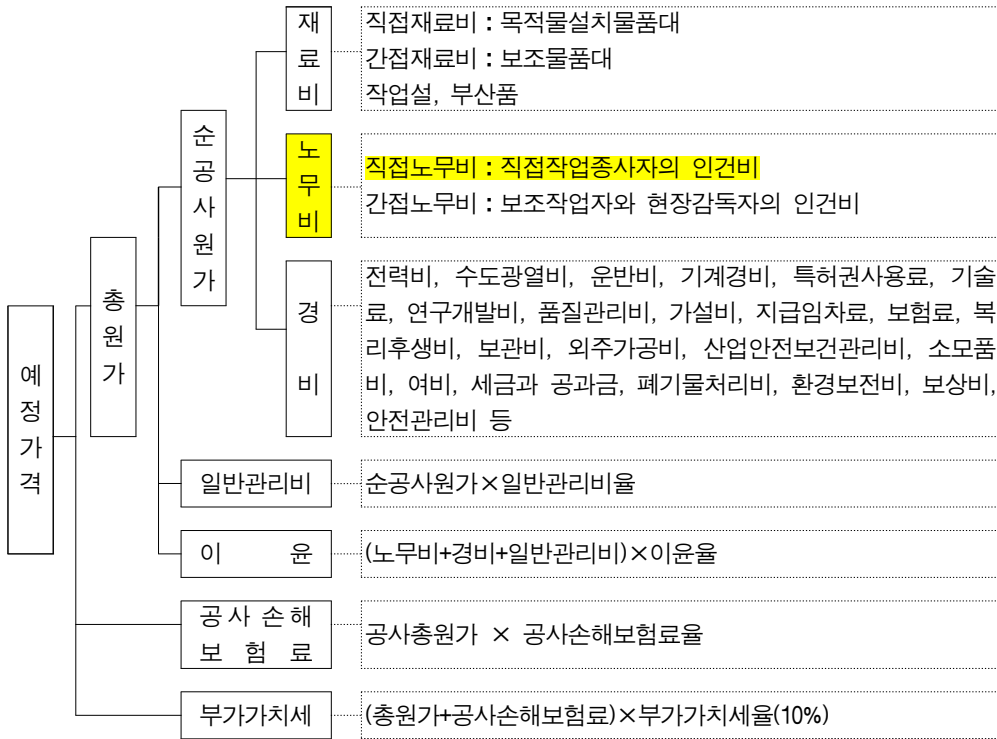
적정임금제가 도입된다면 노동의 수요자로서 건설업자도 직접적인 영향을 받게 된다. 건설업자가 직면하게 되는 가장 중요한 영향은 공사원가 상승이다. 이 밖에도 근로자 공급구조가 왜곡되고 숙련도 향상이 가능한 환경이 와해되는 문제도 초래될 수 있다. 경영정보 노출의 문제와 노무비와 관련된 다양한 문제들, 행정업무 부담 가중도 건설업자에게 미치는 중요한 영향이다.

1) 순공사원가 상승

일반적으로 임금을 직접 통제하는 방식은 원가를 상승시키게 된다. 미국에서도 prevailing wage의 핵심적인 논쟁거리가 공사비 상승여부였다. 시장가격보다 높은 수준의 직종별 임금을 고시하고 적용을 강제하기 때문에 노무비가 상승하게 된다. 이에 따라 당연히 공사원가 상승이 발생한다. 직종별 숙련수준에 따라 임금이 고시되어도 근로자 수급상황에 따라 임금은 변동된다. 그런데 고시된 임금 이하의 지급은 허용되지 않으므로 비용 상승의 규모는 더욱 확대될 수밖에 없다. 즉 시장임금 이상의 임금 고시로 인하여 원가상승 요인이 있고, 수급요인에 의해서 임금의 상승만이 가능하기 때문이다.

노무비 상승으로 야기되는 순공사원가 상승에 대해서는 반론이 제기되고 있다. 고임금 숙련 근로자 활용으로 시설물 품질 개선이 가능하다는 주장이다. 시설물의 생애주기비용(LCC : Life Cycle Cost) 측면에서 향후 유지·보수에 드는 비용을 절감할 수 있고, 이런 관점에서 비용의 상승은 아니라는 주장이다. 그러나 생애주기비용은 미래 발생할 비용의 현재가치화가 고려되고 있지 못하다. 장래 발생할 비용을 예상할 수 없

기 때문이다. 이런 점에서 생애주기비용 측면에서 비용 상승은 아니라는 주장은 설득력이 약한 것으로 판단된다.



[그림 3-4] 건설공사 원가구성

2) 경영정보(know-how) 노출의 문제

개별 건설업자의 경영활동 정보가 고스란히 노출되는 상황이 초래될 수밖에 없는 제도이다. 시장에서 경쟁하는 업체들은 비교우위를 갖는 장점을 축적하는 과정을 경영활동이라고 할 수 있다. 이런 요소들을 기반으로 업체를 유지하게 된다.

건설업 생산처럼 노동력의 중요성이 큰 업종에서 노무비가 고시되고 지급이 강제되는 것은 경영정보가 고스란히 노출되는 것이다. 공사원가

구성내역이 노출되는 것이라고 할 수 있다. 특히 하도급자는 노무비 비중이 높은 구조라는 점을 감안할 때 더욱 문제라고 할 수 있다.

어떤 산업에서도 개별 사업자의 원가정보 노출이 제도적으로 강제되는 사례는 없다. 건설업에만 이런 기준을 적용하는 것은 매우 불합리할 뿐만 아니라 현행 법 제도의 체계 하에서는 용인될 수 없는 발상이라고 할 수 있다.

3) 노무비 관련 문제들

(1) 직종별·숙련별 임금 조사의 문제

앞서도 제시한 것처럼 미국의 prevailing wage는 약 20여 개의 직종을 대상으로 운영되고 있다. 이 정도 숫자의 직종을 대상으로 제도가 운영됨에도 고시 임금을 결정하는 과정에서 여러 문제가 드러나고 있다. 또한 근로자의 임금을 조사할 수 있는 노동조합이 국내에 비해 잘 조직되어 있다고 할 수 있다.

국내 상황과는 많은 차이가 있다. 적정임금제 관련 입법안에서 제안하고 있는 직종별·숙련별 임금을 조사하는 것이 현실적으로 불가능한 상황이라고 할 수 있다. 직종의 숫자가 과다할 뿐만 아니라 숙련도 등급을 구분할 수 있는 기준도 마련되어 있지 못한 상황이다.

동일 직종도 지역별로 임금편차가 있다. 임금을 고시하기 위해서는 지역의 임금을 평균하여야 하는데, 이 과정에서도 많은 문제가 발생할 수밖에 없다. 평균 이상인 지역이 있을 것인데, 이를 평균으로 하향하여 고시하는 것이 수용될 수 있을지도 의문이다. 적정임금제의 내용으로 직종별·숙련별 임금을 고시하는 것이 논의되고 있는 단계이다. 조사를 어떻게 할 것인지에 대해서는 아무 논의와 대안이 제시되지 못하고 있

는 상황이다. 이런 상황에서 제도가 도입되면 혼란이 발생할 것은 분명하다.

(2) 노무비 전달과정의 문제

임금지급의 주체는 건설근로자를 고용하고 있는 건설업자이다. 현행 생산구조에서 건설업자는 원도급자와 하도급자가 있다. 근로자를 고용하는 것은 대부분 하도급자이다. 하도급자는 입찰참여자가 아니다. 원도급자로부터 받은 하도급공사금액으로 자신이 고용하는 근로자의 임금을 지급하게 된다. 발주자가 예정가격에 반영하여 고시된 적정임금을 지급하더라도 하도급자에게 전달되지 않을 수 있다. 원도급자와 하도급자는 대등한 계약당사자이지만, 현실에서는 대등하지 못한 관계로 비용 전달 과정에서 문제가 발생할 수 있다.

(3) 수급에 따른 노무비 지급의 문제

공공공사에서 직종별로 건설업자가 지급해야 할 최저임금을 고시하는 것이 제도의 요지이다. 임금은 노동의 수요와 공급에 의해서 결정되는데, 적정임금으로 고시된 최저임금보다 낮은 임금을 지급해도 건설근로자를 구인할 수 있는 상황에서도 고시된 임금을 지급하여야 한다. 이런 상황을 수용할 수 있는 건설업자가 있을 수 없다. 또한 노동공급이 부족한 직종 또는 지역에서는 고시된 임금 이상을 지급해야 한다. 고시된 임금만 지급하면 원하는 근로자를 구인할 수 없기 때문이다.

적정임금제가 도입되는 상황을 가정하면 고시된 임금만이 발주자의 설계가격에 반영된다. 그런데 초과수요 상황에서는 고시된 임금 이상을 지급하여야 한다. 만약 이런 영향을 제거하려면 근로자에게도 고시

된 임금 이상을 요구하거나 받지 못하도록 해야 한다. 시장의 기능을 무력화시키는 제도가 될 수밖에 없다. 결과적으로 현실에서 작동할 수 없는 제도를 논의하는 것에 불과하다.

4) 행정업무 부담 가중

미국 prevailing wage 사례에서 알 수 있는 것처럼 매우 복잡한 과정이 수반되어야만 운영될 수 있는 제도이다. 미국에서 운영되는 제도는 기록과 법 준수, 신고가 중요하다고 한다. 이런 운영으로 인하여 최초 도입 이후 80년이 훨씬 지난 시점에서조차 복잡한 행정업무 부담이 제기되고 있다. 복잡한 업무과정으로 인하여 행정체재를 당하는 건설업자도 발생되고 있다. 더욱이 미국의 건설근로자 직종은 약 20여 개에 불과한 것으로 알려지고 있다. 이런 상황에서도 업무부담 문제가 제기되고 있는 실정이다.

현재 국내 건설업체의 영세한 상황을 고려하면 제도 도입은 매우 큰 혼란을 야기하게 될 것이 명확하다. 적정임금제가 도입되면 직접노무비를 투입하는 하도급자의 업무부담이 증가하게 된다. 생산구조의 특징으로 원도급자는 직접노무비 비중이 매우 미미하기 때문이다.

그런데 대부분의 전문건설업체는 상용종업원수가 10인 미만으로 나타나고 있다. 2015년 기준으로 상용종업원수 10인 미만 전문건설업체는 26,921개로 78.9%에 이른다. 이들 중 행정업무를 전담하는 종사자수는 많지 않은 실정이다. 이들이 복수의 건설현장에서 입출입이 빈번한 건설근로자의 적정임금 관련 업무를 하는 것은 현실적으로 매우 어려운 상황이라고 할 수 있다.

<표 3-2> 전문건설업체 규모별 상용종업원 현황(2015년)

구분		계	법인	개인
합계	업체수	34,120	33,228	892
	인원수	304,166	300,901	3,265
5인 미만	업체수	15,291	14,624	667
	인원수	41,701	40,246	1,455
5~10인 미만	업체수	11,630	11,455	175
	인원수	75,940	74,851	1,089
10~15인 미만	업체수	3,629	3,596	33
	인원수	41,850	41,493	357
15~20인 미만	업체수	1,385	1,375	10
	인원수	23,085	22,918	167
20~30인 미만	업체수	1,048	1,045	3
	인원수	24,677	24,603	74
30~50인 미만	업체수	632	628	4
	인원수	23,551	23,428	123
50~100인 미만	업체수	319	319	-
	인원수	21,316	21,316	-
100~200인 미만	업체수	127	127	-
	인원수	16,994	16,994	-
200인 이상	업체수	59	59	-
	인원수	35,052	35,052	-

자료: 대한전문건설협회, 2015 전문건설업 통계연보.

5) 하도급자의 비용 상승

하도급 생산방식에서 원도급자는 공사수주를 위하여 낙찰금액을 낮추어서 입찰에 참여하는 경우가 많다. 이렇게 해서 낙찰자로 선정되면 비용 부담은 하도급자에게 전가할 수 있는 구조가 구성되어 있기 때문이다. 하도급자 선정 시에는 원도급자가 발주자가 되므로 원도급자가 정하는 하도급 공사금액을 관철시킬 수 있는 상황이다. 원도급자와 하도급자는 사법상 계약당사자로 대등한 관계라고 할 수 있으나, 현실적으로 협상력 차이가 발생하고 있다. 이론 인한 불공정행위가 하도급의 가장 큰 문제점으로 지적되고 있는 상황이기도 하다.

이런 상황에서 적정임금제 도입으로 발생할 수 있는 가장 현실적인

문제는 하도급자의 원가가 상승하는 문제이며, 이를 보전할 수 있는 수단이 없다는 것이다. 공공공사도 하도급 공사액 비중이 80% 미만²¹⁾인 경우가 40%를 초과하는 상황이다. 공공공사도 하도급 계약과정은 사인(私人) 간 거래이므로 공법상 규제를 강제하여 불공정한 거래를 제재할 수 있는 수단도 제한적이다.

하도급자 선정과정 뿐만 아니라 계약 이후에도 하도급공사 금액이 이루어지는 사례도 적지 않은 것으로 나타나고 있다. 대등하지 못한 계약 당사자 관계에서 비롯되는 불공정 행위라고 할 수 있다.

<표 3-3> 공공공사 원도급액 대비 하도급액 수준 변동추이

(단위: %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
60% 이하	33.2	25.1	30.2	30.5	20.0	28.6
61 ~ 70%	7.1	8.0	5.1	6.3	4.8	4.1
71 ~ 80%	16.6	18.4	18.0	13.1	18.0	14.7
81 ~ 90%	36.0	40.3	41.2	41.2	50.7	45.4
90% 초과	7.2	8.2	5.5	8.8	6.5	7.1

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

<표 3-4> 부당감액 공사비율(부당감액공사/전체 하도급공사) 추이

(단위: %)

구분	2013	2014	2015
전체	36.6	20.4	36.1
대규모	35.6	30.0	41.8
중규모	43.0	16.1	33.3
소규모	32.1	21.2	38.6

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

21) 공공공사의 경우 원도급 낙찰금액 대비 하도급 공사금액이 82% 미만이면 하도급 적정성심사를 받도록 규정하고 있기는 하나, 실효적이지 못하다.

하도급자는 비용을 보전할 수 있는 수단이 없는 상황이다. 적정임금 제도가 도입되어 임금이 경직적으로 운영되면 대응할 수 있는 수단과 대책이 전무하다.

6) 적정임금액 전달의 문제

종합공사에서 원도급자 원가 중 노무비가 차지하는 비중은 약 6%에 미치지 못하는 수준이다. 건설생산은 하도급자에 의해서 진행되기 때문이다. 직접노무비를 구성하는 요소는 하도급자의 비용이 대부분이다. 이런 구조에서 적정임금제가 도입되면 부담은 하도급자에게 전가될 수밖에 없다. 도급단계에 따라 비용이 전달되는 상황에서 적정임금으로 고시된 적정임금이 하도급자에게 제대로 전달되지 못하는 상황이 발생할 수 있다. 실제 원도급자와 하도급자 사이에서는 하도급 입찰쇼핑이 발생하는 사례도 있고, 하도급자 비용 중 노무비가 차지하는 비중이 높다는 점을 감안하면 불투명한 전달과정은 실질적인 문제라고 할 수 있다. 특히 원도급자와 하도급자가 대등하지 못한 구조가 정착된 환경에서는 더욱 그렇다. 그리고 고시된 적정임금이 지급되지 않으면 건설업자가 처벌을 받게 되고, 대상은 하도급자가 될 수밖에 없는 상황이다.

적정임금제 도입을 통해서 노무비를 하방경직적으로 운영하면 순공사 원가가 증가하고, 이를 입찰참여자가 입찰금액에 반영할 것이라는 주장은 타당성을 확보하기 어렵다. 더욱이 공공공사 입찰시장이 가격경쟁적인 구조에서는 실현되기 어렵다. 입찰참여자인 원도급자는 비용을 하도급자에게 전가할 수 있는 구조이기 때문이다.

<표 3-5> 완성공사 원가구성요소 비율추이

(단위: %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
공사원가	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
재료비	24.77	24.86	24.82	25.77	25.70	26.26	24.85	25.10	26.02	27.21
노무비	6.70	6.02	5.54	5.56	5.25	5.20	5.70	5.93	6.27	5.76
외주비	54.89	55.43	56.41	54.63	55.50	54.23	56.12	53.93	53.83	53.66
현장경비	13.64	13.69	13.23	14.04	13.56	14.31	13.32	15.05	13.88	13.36
(기계경비)	(1.96)	(1.79)	(2.22)	(2.11)	(1.96)	(1.84)	(2.14)	(2.05)	(2.25)	(2.27)

자료: 대한건설협회, 완성공사 원가통계.

4. 소결

미국의 prevailing wage에는 휴가수당이나 훈련비용²²⁾이 임금에 포함되어 있다. 그러나 국내의 최저임금을 규정하고 있는 최저임금법은 휴가수당은 최저임금에 산입되는 임금에 포함하지 않고 있다. 훈련비용에 관해서는 산입 또는 불산입의 명시적 규정은 없다. 그러나 전반적인 취지를 감안할 때 산입되지 않는 것으로 판단할 수 있다.

또한 건설근로자의 훈련을 포함하여 재직자의 훈련비용 보조는 고용보험기금²³⁾의 재원이 활용되고 있다. 훈련비용이 임금과 별개의 체계로

22) Peter Philips 미국 유타대학교 교수는 건설조조 기관지인 '건설노동자'와 인터뷰에서 prevailing wage는 건설산업을 안전하게 만들기 위한 규제이며, 건설업은 정부 발주공사가 차지하는 비중이 큰 업종이므로 운영이 가능하다고 했다. 또한 미국에서는 제도 운영을 통해서 건설업체가 건설노동자들을 훈련하는데 투자하도록 의무화하여 고숙련 건설노동자를 길러내고 육성하고 있다는 것도 설명했다.

23) 고용보험기금은 고용보험법에 설치 근거를 두고 있고, 1995년 설치되었다. 주요기능 중 고용안정·직업능력개발사업은 근로자의 실업예방 및 고요축진을 도모하기 위해 기업의 구조조정과정에서 계속 고용을 보장하는 사용주에게 고용유지지원금 등을 지급하는 것과 근로자의 직업능력개발·향상을 위하여 훈련지원, 실직자 재취직훈련비용등을 지급한다. 실업급여는 고용보험 피보험자가 실직한 경우 일정기간 동안 실직자의 생활안정을 도모하고 자신의 능력과 적성에 맞는 새로운 직장에 복귀할 수 있도록 적극적인 구직활동을 지원하고 있다.

지원되고 있다. 건설근로자를 대상으로 하는 기능향상지원사업은 공급 부족이 예상되는 직종을 선정하고 훈련참여자에게 훈련비와 훈련수당이 고용보험기금에서 운영되는 구조이다. 이런 상황에서 임금에 훈련비용을 산입하는 제도가 도입·운영되기 위해서는 고용보험기금의 전반적인 개편이 선행되어야 한다. 이런 과정 없이 임금에 훈련비용이 포함되는 수준으로 고시하는 것은 중복 지원의 문제와 함께 많은 훈련체계에도 혼란이 야기될 수 있다.

고용보험기금의 지원방식은 훈련참여자를 대상으로 훈련비와 훈련수당이 지급되는 방식인데, 이런 방식이 아닌 임금에 훈련수당을 포함하는 방식은 건설근로자 훈련수요를 하락하는 요소로 작용할 수 있다. 이 경우 민간 훈련기관에 위탁 또는 재위탁 방식으로 운영되는 훈련기관도 감소하게 될 것이며, 건설근로자를 대상으로 하는 훈련이 축소될 수밖에 없다.

〈표 3-6〉 고용노동부 훈련사업별 훈련비 및 훈련수당 비교(2014)

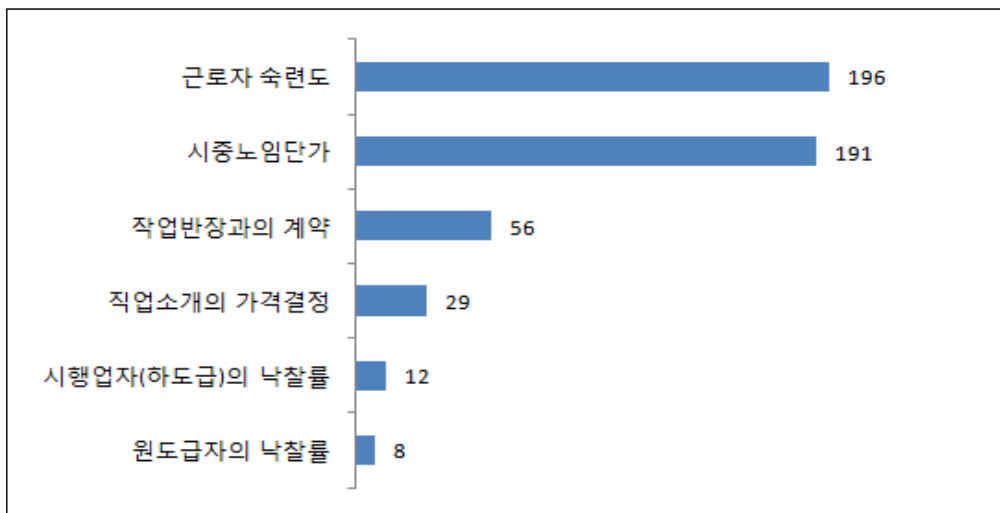
구분	건설일용근로자 기능향상지원사업	국가기간전략산업직종훈련	내일배움카드제훈련	근로자 직업능력개발훈련 (일용근로자 포함)
훈련비	배관(설비)	시간당 4,611원(3,354원×1.375)	시간당 4,611원(3,354원×1.375)	시간당 5,500원~10,000원 ※훈련기관 자율
	목공/도장/ 타일/미장/ 방수	주간: 시간당 4,833원(29,000원/일) 야간: 시간당 6,000원(18,000원/일)	시간당 4,101원(2,983원×1.375)	
	용접	시간당 4,749원(3,454원×1.375)	시간당 4,749원(3,454원×1.375)	
훈련비 지급방식	월평균 훈련생수 기준으로 훈련비 지급 중도탈락(연속 5일, 월 10일 결석)외에 훈련비 전액 지급 훈련참여 인원 감소 시 조정계 수 증가로 고정지출비 보전 1일 훈련시간 중 50% 미만 수업 참여 시 결석처리(훈련비 미지급)	월평균 훈련생수 기준으로 훈련비 지급 중도탈락(연속 5일, 월 10일 결석)외에 훈련비 전액 지급 훈련참여 인원 감소 시 조정계 수 증가로 고정지출비 보전 1일 훈련시간 중 50% 미만 수업 참여 시 결석처리(훈련비 미지급)	단위 개월 동안 출석률이 80% 이상 출석한 경우 훈련비 전액 지급 중도탈락지(수강포기)는 훈련참여 일수에 따라 일할계산	
훈련수당	주간: 월 320,000원(16,000원/일) 야간: 월 200,000원(10,000원/일) 월별 훈련참여 일수만 지급	월 316,000원(기숙사 이용자는 200,000원) 단위 개월 출석률 80% 이상일 경우 전액지급	월 116,000원(일일 5시간 미만 과정은 50,000원) 단위 개월 훈련참여 일수만 지급	

주: 국가기간전략산업 훈련비 책정에 사용되는 1.375는 25명 기준 조정계수임.

자료: 건설기술교육원, 건설일용근로자 기능향상지원 사업 활성화 방안.

국내 적정임금 도입 주장은 미국 prevailing wage를 모델로 하고 있다는 점과 최저임금 및 시중노임단가로 고시된 임금수준, 그리고 시장에서 결정된 임금수준에 비해 높게 설정되어야만 제도의 취지가 달성될 수 있다. 그래야만 고시되는 임금으로서 최저임금이라고 할 수 있기 때문이다. 생활임금 수준의 임금을 최저임금으로 고시하여 적용을 강제하는 것은 현실성이 높지 않다.

현재 건설근로자의 임금은 수급에 따라 결정되고 있다. 같은 직종이라도 지역별로 임금수준이 다르게 형성되고 있는 것을 통해서도 확인된다. 또한 설문 결과도 숙련수준별 수급상황에 직접적인 영향을 받는 것으로 나타나고 있다. 시중노임단가로 고시되는 임금수준도 영향을 미치고 있는 것으로 파악된다.



주: 설문조사는 2016년 7월 29일부터 8월 12일까지 2주에 걸쳐 진행되었음

[그림 3-5] 고용 근로자의 임금 결정요인(전문건설업자 응답)

이처럼 임금이 시장에서 결정되고 있는 상황이며, 현재의 임금수준이 생계를 위협하는 수준이어서 생활임금 수준의 최저임금을 시행하여야

할 명시적인 근거 없이 도입되는 적정임금제는 시장왜곡을 초래할 수 있다. 업종별로 임금근로자의 분포를 분석한 선행연구에 의하면 건설근로자의 임금수준은 상대적으로 양호한 수준인 것으로 나타나고 있다. 최저임금을 초과하는 임금근로자 비중이 전문·과학·기술업종과 전기·가스·수도업종, 그리고 금융·보험업종 다음으로 높은 것으로 나타났다. 물론 임금근로자에는 일용근로자뿐만 아니라 정규직 임금근로자가 포함되어 있지만, 건설업에 종사하는 근로자 중 임시·일용직 근로자가 차지하는 비중을 감안하면 낮은 수준이라고 보기 어렵다.

<표 3-7> 업종별 임금근로자의 임금분포

(단위: %)

구분	최저임금 미만	최저임금 수준	최저임금영 향권	최저임금 초과	전체
제조	4.46	1.99	7.84	85.71(9)	100.00
전기·가스·수도	3.22	0.00	0.67	96.11(1)	100.00
하수·폐기물	2.09	0.00	5.65	92.26(6)	100.00
건설	1.71	0.59	3.60	94.10(4)	100.00
도매·소매	8.55	4.10	16.09	71.26(12)	100.00
운수	4.96	2.38	7.39	85.35(10)	100.00
음식·숙박	18.75	13.16	25.85	42.24(17)	100.00
출판·영상·통신	1.88	1.25	2.84	94.02(5)	100.00
금융·보험	1.49	0.91	3.30	94.30(3)	100.00
부동산·임대	26.92	5.17	12.66	55.25(16)	100.00
전문·과학·기술	0.89	0.11	2.89	96.11(1)	100.00
사업관리·지원	12.26	6.57	13.60	67.57(13)	100.00
공공행정	6.24	2.10	3.66	88.00(7)	100.00
교육	3.83	1.13	7.40	87.64(8)	100.00
보건·복지	7.61	3.14	14.01	75.24(11)	100.00
예술·스포츠·여가	16.39	1.86	13.50	68.25(15)	100.00
단체·수리·개인	15.31	4.05	15.15	65.49(14)	100.00

주: ()는 최저임금 초과 업종별 순위.

자료: 오상봉. 최저임금이 가계 및 기업에 미치는 효과, p.14에서 인용.

건설업 주요 직종²⁴⁾의 임금수준을 개략적으로 검토한 <표 3-8>도 건설근로자의 임금수준이 매우 낮은 수준은 아닌 것으로 판단할 수 있는

24) 건설기능인등급제를 시범 적용하는 8개 직종을 주요 직종으로 표현하였다.

자료이다. 평균임금은 2014년 선행연구의 설문결과에서 제시한 내용을 바탕으로 작성되었는데, 이를 2014년 하반기 시중노임단가와 비교 시 석공과 도장공을 제외한 나머지 직종의 평균임금이 높게 형성되어 있는 것을 알 수 있다. 특히 용접공은 시중노임단가보다 72,284원 높은 것으로 나타난다.

또한 건설근로자들의 소득수준 파악을 위해 연수입액과 월수입액을 환산하였다. 2014년의 건설근로자들의 평균 근로일수는 178.4일이었고, 2015년은 203.4일 이었다.²⁵⁾ 여기에 평균 임금을 곱하여 연 수입을 환산한 결과 2014년은 2,797만원 이었으며, 2015년은 3,189만원 수준이었다. 이를 14년도와 15년도의 균등화 10분위소득 경계값²⁶⁾으로 비교해 본 결과 14년은 7분위 15년은 8분위를 기록하였다. 결과적으로 건설 근로자들의 소득수준은 다른 근로자들과 비교하면 낮은 편이라 주장하기는 어렵다. 생활임금 수준의 최저임금제 도입은 충분한 논의와 검토가 필요하다고 볼 수 있다.

적정임금 도입은 건설업계에 미치는 영향도 클 것으로 예상된다. 공사원가의 상승이 수반되는 규제에 해당되기 때문이다. 업종별로 관련 공사 수행 시 노무비 비중이 다르고, 이에 따라 영향력의 정도는 다를 수 있으나, 원가정보에 관한 노출도 불가피하게 발생할 수밖에 없다. 개별 건설업체의 경영 관련정보가 노출되는 것에 대한 문제를 해소하는 것은 매우 중요하다. 시장경쟁에서 다른 업체 등에게 악용될 수 있는 소지가 있기 때문이다.

25) 2015년 근로일수가 늘어난 원인은 건설투자의 증가 때문이다. 2014년 2분기부터 건설수주액 증가가 있었고, 특히 민간공사 수주액 증가규모가 확대된 것이 2015년 이후 건설투자 확대에 이어지면서 공사현장이 증가하였다.

26) 균등화 10분위 경계값(원)은 전체 인구를 소득기준으로 정렬한 후 인구를 10등분(10%) 구분하여 각 분위의 경계에 해당하는 소득을 말한다.

<표 3-8> 건설업 주요 직무 임금수준 분석

구분	전체	형틀	철근공	배관공	콘크리트공	방수공	용접공	석공	도장공
시중노임단가 (2014년 하반기)	-	143,562	137,204	117,068	131,474	98,523	129,940	135,109	121,900
평균임금(2014년)	156,783	155,539	169,270	138,626	158,896	118,954	202,224	129,697	117,500
2014년 기준 연수입 (평균임금×178.4일)	27,970,087	27,748,158	30,197,768	24,730,878	28,347,046	21,221,394	36,076,762	23,137,945	20,962,000
월 환산 (2014년 연수입 ÷ 12)	2,330,841	2,312,346	2,516,481	2,060,907	2,362,254	1,768,449	3,006,397	1,928,162	1,746,833
2015년 평균급여 (평균임금×203.4일)	31,889,662	31,636,633	34,429,518	28,196,528	32,319,446	24,195,244	41,132,362	26,380,370	23,899,500
월 환산 (2015년 연수입 ÷ 12)	2,657,472	2,636,386	2,869,127	2,349,711	2,693,287	2,016,270	3,427,697	2,198,364	1,991,625

주: 1. 2014년 기준 근로일수는 건설근로자공제회가 발간한 건설근로자 종합실태 조사를 참조하였으며.

2. 8개 직종의 2014년 평균임금은 건설기능인등급제 시범사업 실시연구에서 2014년 9월 시행한 설문조사 결과임.

자료: 1. 한국건설기술인협회, 건설기능인등급제 시범사업 실시연구, 한국건설산업연구원.

2. 2014년 하반기 시중노임단가.

<표 3-9> 산업별 총근로일수 및 월급여액

(단위: 일, 천원)

구분	2011		2012		2013		2014		2015	
	총근로일 수	월 급여액	총근로일 수	월 급여액	총근로일 수	월 급여액	총근로일 수	월 급여액	총근로일 수	월 급여액
전체	21.6	2,102	20.9	2,216	20.3	2,288	20.1	2,353	21.6	2,415
건설업	19.7	2,148	18.8	2,191	18.3	2,315	17.7	2,393	18.9	2,347
제조업	22.6	2,235	21.8	2,392	21.1	2,513	21.1	2,661	22.6	2,754
도매 및 소매업	22.3	1,873	21.7	1,998	21.1	2,052	20.9	2,124	22.2	2,208
운수업	21.9	2,098	21.4	2,256	21.1	2,327	20.9	2,355	21.9	2,444
숙박 및 음식점업	21.5	1,129	21.0	1,212	20.2	1,273	19.6	1,209	20.1	1,236
연평균 급여액	27.9백만원		29.6백만원		30.4백만원		31.7백만원		32.5백만원	

주: 연평균 급여액은 근로소득 연말정산자의 평균 급여액임.

자료: 1. 통계청, 고용형태별 근로실태조사.

2. 국세청, 국세통계연보.

<표 3-9>에 제시되어 있는 통계청의 조사결과도 유사하다. 산업별로 근로일수와 월 급여액을 조사하여 제시한 자료에 의하면 건설업 근로자의 임금이 전체 산업 평균과 비슷하게 나타나고 있다. 건설근로자의 근로일수는 전 산업 평균 근로일수에 비해 짧게 나타났다. 즉 근로일수를 더 많이 확보하면 급여액 증가가 이루어질 수 있다는 것을 보여주며, 이는 전술한 안정적인 일자리 확보의 중요성을 확인할 수 있게 한다. 국내의 적정임금 도입 목적이 숙련 근로자 육성과 내국인 근로자의 일자리 확보라는 점을 상기하면 일자리 확보를 위한 대안 마련이 더욱 중요한 과제라고 할 수 있다. <표 3-7>은 외국인 근로자가 내국인 근로자에게 미치는 영향은 크지 않고, 임금보다는 일자리와 더 큰 관련이 있다는 결과를 제시하고 있다.

<표 3-10> 외국인 근로자로 인한 내국인 근로자 피해(2009년 10-11월 기준)

구분	사례수	일자리 줄어듦(평균: 점)	임금 낮아짐(평균: 점)
제조업	105	1.94	1.71
건설업	71	2.24	2.00
음식업	73	1.85	1.57
농축산업	33	2.18	1.97
어업	33	2.12	1.91

주: 5점 척도(1점: 전혀 그렇지 않다. 2점: 그렇지 않다. 3점: 그저 그렇다. 4점: 그런 편이다. 5점: 매우 그렇다.)이며, 점수가 높을수록 해당 이유가 타당함을 의미함.

자료: 이규용 외, 외국인력 노동시장 분석, p.45 인용.

적정임금제 도입의 목적을 고려할 때 건설근로자를 대상으로 하는 적정임금제는 저숙련자에게는 오히려 불리하게 작용하는 결과가 초래될 가능성이 높다. 건설근로자로 입직하는 단계의 근로자를 저숙련자라고 가정할 때 이들의 일자리 확보가 어려워지는 상황이 되기 때문이다. 임금의 하한이 정해져 있는 상황에서 건설업자는 숙련자를 선호할 것이

다. 숙련자의 생산성이 높기 때문인데, 이런 결과는 저숙련자가 일자리를 확보할 수 없는 상황이 초래된다. 입직단계에서 일자리를 확보하지 못하고 실망하여 노동공급을 포기하고 자발적인 실업자가 될 수 있다.

숙련 근로자로 성장하기 위해서는 일정 시간의 경력을 필요로 한다. 또한 자신이 일하는 직종에 대한 이론적인 지식도 필요하다. 경력의 축적은 현장에서 생산활동 과정에서 이루어질 수 있으나, 이론적인 지식을 축적하는 것은 어렵다. 이론적인 지식은 자신이 하는 작업에 대한 이해도를 증진시킬 뿐만 아니라 설계도서 및 시방서의 문제점을 파악하여 작업을 할 수 있는 바탕이 된다. 반드시 필요한 과정이라고 할 수 있다. 이는 훈련을 통해서 가능해진다. 그러나 국내에서는 훈련을 통한 숙련 향상의 기회나 프로그램이 충분히 제공되지 못하고 있는 상황이며, 건설근로자의 훈련에 대한 수요도 매우 부족하다. 건설근로자로 입직하는 단계에서 훈련이 체화되어 있지 못하여서 종사과정에서 훈련에 대한 필요성을 크게 느끼지 못하는 것으로 판단된다. 훈련을 통한 기능과 이론적인 습득을 위해서는 숙련이 가능한 기간 동안 꾸준한 일자리 확보도 매우 중요한 요소이다. 그러나 적정임금제 하에서는 저숙련자의 실업 가능성이 확대되는 상황이 발생할 수 있고, 이런 결과는 숙련 형성에도 부정적인 요소라고 할 수 있다.

내국인 일자리 확보, 즉 외국인 근로자로부터 내국인의 일자리 확보도 달성하기 어려운 것으로 판단된다. 높은 수준의 임금이 보장되면 내국인이 건설근로자가 노동시장에서 공급을 확대하게 되고, 외국인 근로자에 비해 경쟁력이 있기 때문에 일자리가 확보될 수 있다는 주장이다. 그러나 현재 시장에서 내국인과 외국인의 임금격차는 크지 않다. 일정 수준의 숙련을 갖춘 외국인 근로자도 구인이 어렵기 때문이다. 외국인 근로자도 구인을 해서 생산에 투입해도 임금이 더 높은 곳이 있으면 이동하는 사례가 빈번하기 때문이다.

1. 일자리 정보공유 네트워크 운영

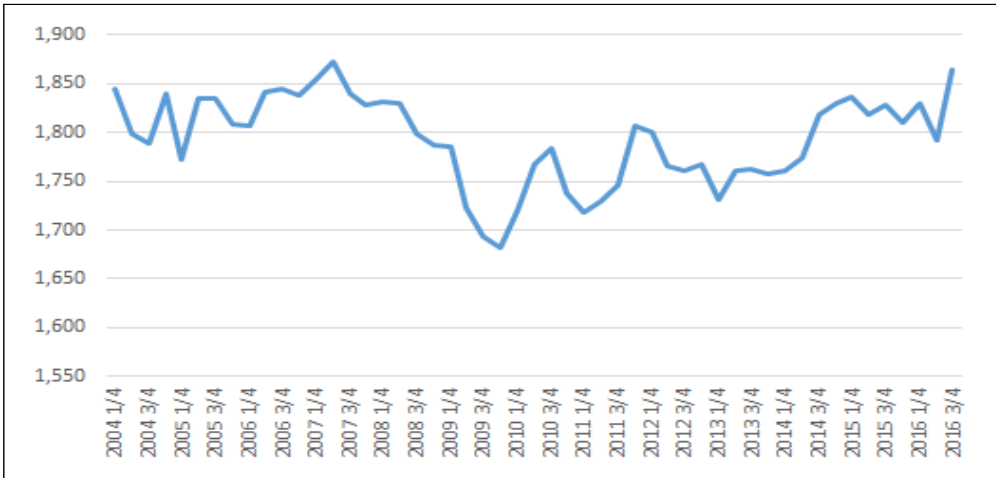
건설공사는 생산이 이루어지는 환경이 외부에 노출되어 있어 기온과 일기의 영향을 직접적으로 받게 된다. 강수와 강풍이 발생하면 생산활동이 중단될 수밖에 없다.

고용형태의 대부분이 임시·일용직이므로 일하지 못한 기간은 임금이 지급되지 않는다. 일자리 확보 여부에 따라 임금과 소득이 불규칙적일 수밖에 없는 상황이다.

고정된 사업장이 아닌 작업환경으로 인하여 현재의 현장에서 노동 공급이 종료되면 다음 현장을 찾아 이동해야 한다. 현장이 유지되는 기간 동안 계속해서 노동을 제공할 수 있는 근로자는 매우 드물다. 자신이 일하는 공종이 마무리되면 다른 현장으로 이동하기 때문인데, 그 기간이 매우 짧다. 이 과정에서 실업이 발생할 수밖에 없다. 근로자 자신의 숙련도와 인맥에 따라 그 기간의 차이가 있기는 하나, 실업기간을 단축할 수 있는 장치가 필요하다.

최근 건설근로자의 수요는 감소하는 추세인 것으로 판단된다. 2015년 건설수주액은 2000년 이후 가장 큰 규모를 기록했다. 그럼에도 불구하고 건설업 취업자수는 2007년 2분기 수준에 미치지 못하고 있는 것으로 나타났다. 향후에도 이런 추세는 지속될 것으로 전망된다. 노동력 사용을 줄이는 기계장비 개발 및 자재의 개량 등에 원인이 있다. 특히 건설경기가 후퇴하는 상황과 맞물리면 노동수요는 크게 감소할 수 있을 것으로 예상된다.

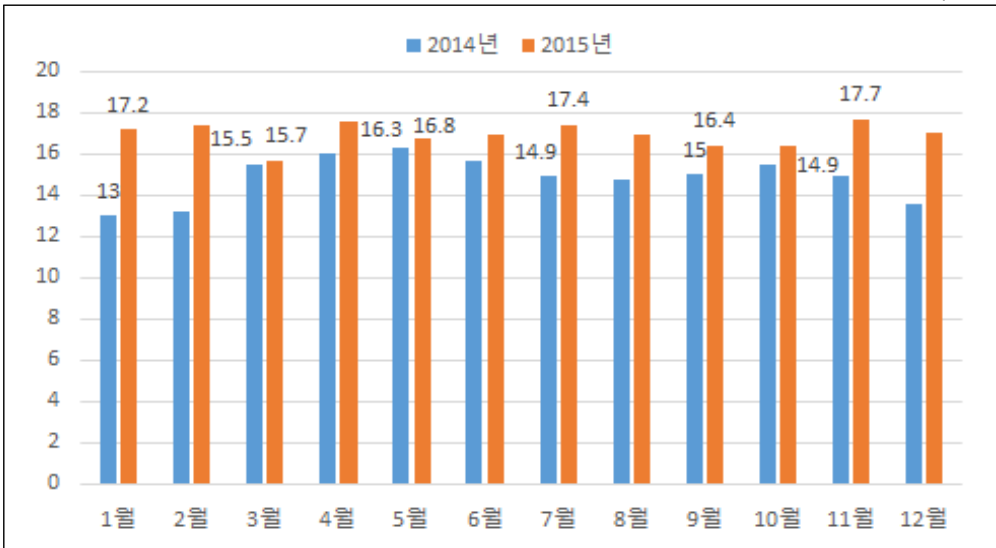
(단위: 천명)



자료: 통계청, 경제활동인구조사.

[그림 4-1] 분기별 건설근로자 취업자수 변화추이

(단위: 일)

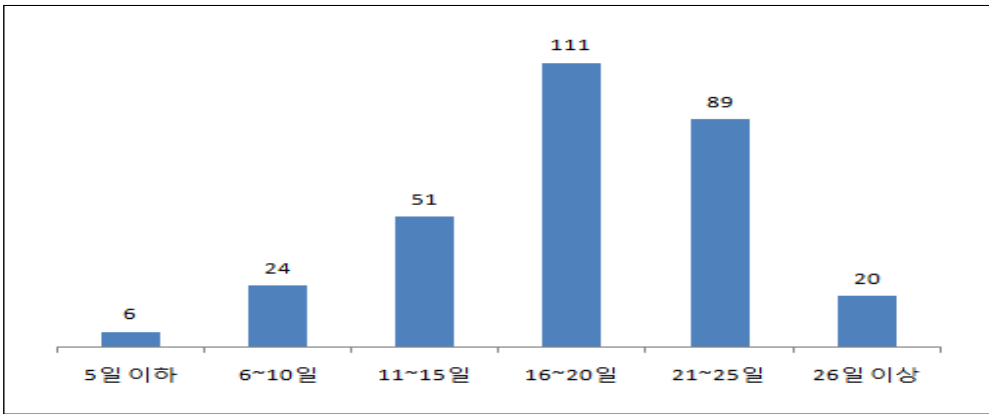


자료: 1. 건설근로자공제회, 2015 건설근로자 종합실태조사.

2. 건설근로자공제회, 2015 건설근로자 퇴직공제 통계연보.

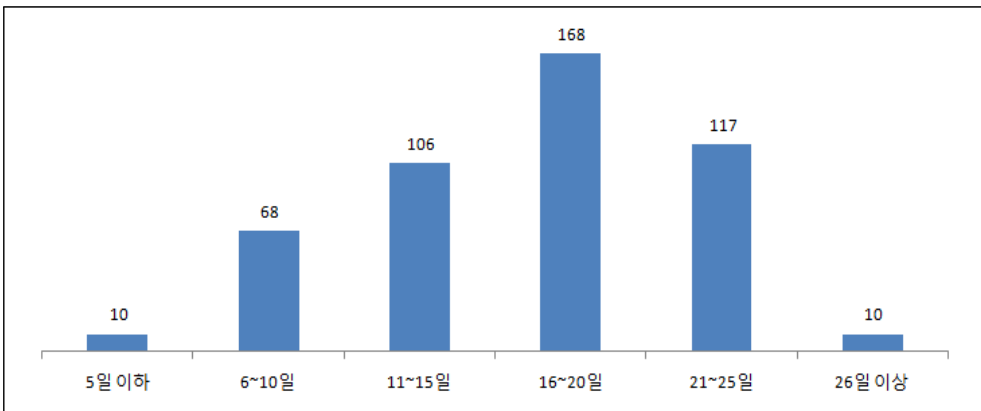
[그림 4-2] 월별 근로일수

건설근로자의 근로일수에 관한 대부분의 자료는 공통적으로 20일 미만의 비중이 가장 높게 나타난다. 2014년과 2015년의 월평균 근로일수도 20일을 초과하지 못하는 상황이라고 할 수 있다. 2015년은 건설투자의 확대, 특히 노동력 수요가 큰 건축경기 활성화로 공사가 많은 해였음에도 불구하고 20일을 초과하지 못한 것으로 나타났다.



주: 설문조사는 2016년 7월 29일부터 8월 12일까지 2주에 걸쳐 진행되었음

[그림 4-3] 건설근로자 한 달 평균 근로일수(근로자 응답)



주: 설문조사는 2016년 7월 29일부터 8월 12일까지 2주에 걸쳐 진행되었음

[그림 4-4] 건설근로자 한 달 평균 근로일수(전문건설업자 응답)

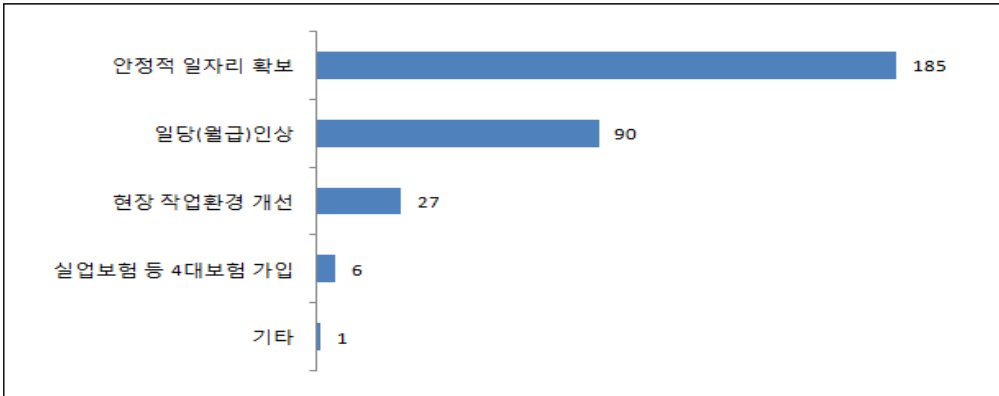
<표 4-1> 전문건설업자의 일용근로자 평균고용기간 추이

(단위: %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1개월 미만	4.8	5.0	6.9	8.5	8.4	6.7
1~2개월	27.8	27.3	28.8	25.3	24.3	25.7
2~3개월	10.3	13.4	11.6	12.4	11.3	12.3
3~4개월	19.4	16.7	17.1	13.4	14.2	15.9
4~6개월	8.5	6.8	6.2	6.7	7.3	6.9
6~12개월	29.3	30.7	29.3	22.1	21.9	22.9
12개월 이상	0.0	0.0	0.0	11.7	12.5	9.6

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

건설근로자의 소득은 임금수준과 일자리 확보 여부에 따라 직접적인 영향을 받는다는 점을 감안하면 최저임금을 규제하는 가격정책보다 일자리 확보를 용이하게 할 수 있는 수단이 더 실효적이라고 할 수 있다. 그리고 건설근로자를 대상으로 한 설문조사 결과도 임금인상보다 일자리 확보를 더욱 선호하는 것으로 나타난다. 본 연구의 수행과정에서 이루어진 건설근로자를 대상으로 한 설문조사 결과에 의하면 임금 인상보다 안정적인 일자리 확보에 대한 선호가 더 높게 나타났다. 설문 응답자의 59.9%인 185명의 근로자가 건설현장에서의 요구사항에 관한 설문에서 '안정적인 일자리 확보'를 선택했다. 일당 인상은 29.1%인 90명이었다. 2배가 넘는 응답자들이 일자리 확보가 중요하다는 생각을 갖고 있는 것으로 나타났다. 이런 조사결과는 건설현장의 상황을 반영한 것이라고도 할 수 있다. 일자리가 안정적으로 확보되는 상황에서의 임금 인상은 최선이라고 할 수 있다. 그러나 일자리를 확보하지 못한 상황에서의 임금인상은 자신에게 귀속되지 못하게 된다. 또한 안정적인 일자리 확보로 얻을 수 있는 소득이 예상 가능하면 계획적인 생활이 가능하게 되기 때문이다. 계획적인 가계운영은 소득을 효과적으로 사용할 수 있는 환경이 된다.



주: 설문조사는 2016년 7월 29일부터 8월 12일까지 2주에 걸쳐 진행되었음.

[그림 4-5] 건설근로자 건설현장에서의 요구사항

건설근로자의 구직경로는 현장경력에 영향을 받고 있는 것으로 파악된다. 일반적으로 현장경력이 짧은 근로자는 유료직업소개소와 새벽인력시장을 이용하는 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 또한 지역정보지 등을 포함하는 기타 방법에 의한 구직 비중도 현장경력이 짧을수록 높게 나타나고 있다. 이들에게 건설현장 일자리 정보를 비용부담 없이 제공할 수 있는 수단에 대한 필요성이 크다.

<표 4-2> 건설근로자 경력별 구직경로(2015년)

(단위: %)

구분	계	팀장 등 인맥	유료직업 소개소	새벽인력 시장	무료직업 소개소	기타
계	100.0	75.3	9.0	6.8	2.5	6.3
3년 미만	100.0	61.0	12.8	9.0	3.2	14.0
3~5년 미만	100.0	73.0	12.7	7.4	2.3	4.6
5~10년 미만	100.0	76.4	9.4	6.9	2.8	4.6
10~20년 미만	100.0	78.2	9.2	6.9	1.3	4.4
20년 이상	100.0	84.7	3.6	4.6	3.2	3.8

자료: 건설근로자공제회, 2015 건설근로자 종합실태조사.

건설근로자는 일자리 확보가 원활하게 이루어지지 못하고 있고, 사용자도 필요로 하는 숙련근로자 구인에 어려움을 겪고 있는 것으로 조사되었다. 현장에서 공사를 하는 건설업자는 숙련공에 대한 수요가 있으나, 구인에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.

건설근로자의 수급불일치(mismatch)를 해소할 수 있는 수단은 근로자와 사용자 모두 필요한 상황이다. 건설근로자 노동시장에서 발생하는 수급불일치 해소를 위해서는 관련 정보의 원활한 소통이 중요하다. 고용형태가 불안정하여 경력관리가 체계적으로 이루어지지 못하고 있다. 이로 인하여 근로자와 사용자 간 정보비대칭이 다른 어떤 분야보다 심각하기 때문이다.

<표 4-3> 채용이 어려운 건설근로자 유형

(단위: %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
기술계 기술자격자	52.2	47.9	45.6	40.2	36.7	41.6	43.1
비자격 숙련기능공	23.0	23.5	24.4	25.8	30.0	28.3	25.3
기능계 기술자격자	19.5	21.3	23.4	23.7	24.2	24.0	24.5
단순일용근로자	5.3	7.2	6.6	10.2	7.1	8.0	7.1

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

<표 4-4> 일용근로자 채용 시 어려움(2015년)

구분	업체수	비중(%)
계	820	100.0
고용 근로자의 숙련도 부족	301	36.7
근로자 조달의 어려움	214	26.1
빈번한 채용과 퇴직으로 업무능률 저하	134	16.3
고용 근로자 관리의 어려움	89	10.9
과도한 임금요구	82	10.0

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

이런 문제를 해소하기 위해서는 노동의 수요자와 공급자가 네트워크를 구축하고 연계될 수 있어야 한다. 그러나 근로자와 사용자 간 직접 연계되는 체계는 현실적으로 어려운 측면이 있다. 따라서 이를 중개하는 역할이 필요하며, 이런 역할은 공공부문이 담당하는 것이 효과적이다. 구인자의 개인정보가 제공되는 과정이 필요하며, 개인정보를 잘 관리할 수 있는 조직이 공공부문이기 때문이다.

건설근로자와 사용자의 중개를 통해서 건설근로자의 지속적인 일자리 확보를 지원하는 수단은 스마트폰 등의 전자적인 수단이 활용될 수 있다. 대부분의 근로자들이 스마트폰을 갖고 있기 때문에 별도의 구축비용이 소요되지 않는다. 건설근로자의 평균 연령이 높아서 스마트폰 사용능력이 떨어지는 문제점이 지적될 수 있으나, 구직에 관련된 사항은 약간의 주의와 관심만 기울인다면 검색에 큰 어려움이 없을 것이기 때문이다. 최근 일부 지방자치단체 등의 공공 발주자와 공기업 등에서 건설근로자를 대상으로 하는 스마트폰 기반의 취업중개 앱(App) 활용을 모색하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이처럼 근로자와 사용자의 정보 전달체계를 실효적으로 구축하는 것이 적정임금제 도입보다 시급한 과제라고 할 수 있다.

2. 근로자의 다기능화 지원

1) 본질적 효과

일용직으로 노동을 제공하는 건설근로자가 소득을 증가시킬 수 있는 방법은 임금 인상 외에도 일 할 수 있는 기회의 확대도 중요하게 작용한다. 소득은 근로일수에 의해 직접적으로 영향을 받기 때문이다.

<표 4-5> 직종 유사도(예시)

(단위: %)

구분	보조직종								
	형틀목공	철근공	콘크리트공	석공 (타일공)	방수공	도장공	용접공	배관공	
현재직종	형틀목공	0	25.2	31.3	4.1	2.0	1.4	18.4	4.1
	철근공	27.3	0	25.5	3.6	0	1.8	16.4	3.6
	콘크리트공	9.1	18.2	0	0	0	9.1	18.2	18.2
	석공	50.0	0	0	0	0	10.0	0	0
	방수공	4.3	4.3	0	17.4	0	0	0	0
	도장공	0	0	3.6	10.7	25.0	0	0	7.1
	용접공	17.4	4.3	0	4.3	0	0	0	43.5
	배관공	10.3	5.2	3.4	3.4	8.6	1.7	37.9	0

주: 2015년 기준으로 이전 3년을 대상으로 8개의 현재직종 종사자에게 중복응답을 허용한 설문조사 결과.

자료: 국토교통부, 건설기능인등급제 시범사업 확대 실시 연구, 한국건설산업연구원.

건설근로자는 한 직종에서만 노동력을 제공하고 있는 것은 아닌 것으로 나타난다. 복수의 직종에 종사하면서 건설근로자로 생활하고 있는데, 현재직종을 기준으로 과거 경험한 직종 중 비중이 높게 나타나는 직종들이 있다. 이러한 직종들을 묶어서 숙련도를 제고할 수 있도록 유도하는 방안은 실효적인 대안이 될 수 있을 것으로 판단된다.

근로자가 2개 이상의 기능을 보유하는 경우 시간적인 불일치로 인하여 발생하는 실업을 최소화하고, 근로일수를 연장시킬 수 있는 수단이 다기능화²⁷⁾라고 할 수 있다. 즉 단일기능만을 보유한 근로자는 자신이 보유한 기능을 활용할 수 있는 현장을 찾아서 계속 이동하거나 실업에 처하게 되지만, 2개 이상의 기능을 보유한 다기능 근로자는 동일한 현장에서 더 오랜 기간 노동력을 제공할 수 있고, 일시적인 실업의 상태도 줄일 수 있다. <표 4-6>에 제시되어 있는 사례는 미국의 건설산업연구원(CII, Construction Industry Institute)에서 발표한 것이다. CII는 1998

27) 다기능 근로자(multi-skilled labor)란 하나의 전문분야(특기분야)를 갖고 있고, 다른 분야에 대해서도 일정 수준 이상의 숙련도를 보유한 근로자를 말한다.

년 발간한 ‘Vision 2020’ 보고서에서 건설근로자의 공급이 어려워질 것이라는 점을 전망하고, 이에 따른 대안 가운데 하나로서 다기능인력 활용이 증대될 것으로 예상하였다. 이 보고서에 의하면 다기능인력은 평균 고용기간이 증가되는 효과가 있는 것으로 보고되었다. 2기능보유 근로자는 평균 18일, 4기능보유 근로자는 평균 47일의 고용증가효과가 있는 것으로 제시하고 있다.

건설근로자의 다기능화는 건설근로자에게 일자리 확보에 유리한 수단이 될 수 있고, 건설업자에게는 안정적인 노동력 확보에 도움이 될 수 있다. 건설근로자의 다기능화를 지원할 수 있는 훈련체계를 개발하여 제공하는 방안을 모색할 필요가 있다.

<표 4-6> 다기능인력의 인력절감 및 전체 노무비 절감효과

(단위: %)

구분	인력수요 절감	노무비 절감	평균고용기간 증가
단일 기능인력(기준)	0	0	0
다기능인력	2기능인력	17.8	2.8
	4기능인력	35.4	4.7
	최다기능인력 (이론적 한계)	45.8	6.2

자료: 한국건설산업연구원, 글로벌 수준의 건설 현장 만들기 전략, 한국건설산업연구원, p.84에서 인용.

2) 부수적 효과

다기능화는 일자리 확보에 유리한 본질적 효과 이외에도 부수적 효과를 기대할 수도 있다. 근로자의 거주지 인근 현장에서 노동을 제공할 수 있는 환경이 조성된다. 건설근로자는 현장을 이동하면서 노동을 제공한다. 공종에 따라 생산활동이 이루어지기 때문인데, 자신이 제공할 수 있는 직종의 기능을 마치면 다른 현장으로 이동해야 한다. 그러나

다기능 근로자는 하나의 특정 공종에 노동력을 제공한 이후에도 다른 후속 공종에도 종사할 수 있다. 한 현장에서 장기간 일할 수 있게 된다. 현장 간 이동을 최소화할 수 있고, 현장 이동과정에서 겪게 되는 실업을 제거할 수 있는 효과도 기대할 수 있다.

다기능화에 의하여 전술한 효과들이 나타나는 경우 건설근로자들의 훈련수요가 확대될 수 있다. 다기능 근로자가 되기 위해서는 대부분의 직종에 공통적으로 활용될 수 있는 기능과 이론적인 지식을 갖추고 있어야 한다. 예를 들어 도면을 이해할 수 있는 능력이 있어야 다기능 근로자로서 효용성이 제고된다. 따라서 근로자들은 도면 관련 훈련 이수에 대한 필요성을 인지하게 될 것이며, 이로 인하여 훈련 수요가 유발될 것으로 판단된다.

이런 훈련 수요는 장기적으로 건설근로자를 기능인으로 인식하게 하는 효과를 기대할 수 있다. 현재 건설근로자로 입직하는 평균 연령은 다른 산업 근로자에 비해 높은 상황이다. 입직과정에서는 충분한 훈련이 제공되지 못하고 있다. 이런 결과 건설근로자는 기능이 없어도 근력만 있으면 할 수 있는 직종이라는 인식이 여전히 강하지만, 훈련 수요의 확대로 이런 이미지를 개선할 수 있는 효과도 기대된다.

현장경력이 짧은 근로자와 저숙련 근로자가 일자리 확보에서 배제되는 현상도 개선될 수 있을 것으로 기대된다. 현재 건설근로자의 구직경로로 가장 일반적인 형태는 인맥이다. 인맥은 비교적 장기간의 인적 유대를 기반으로 하고 있다. 인맥에 편입되기 어려운 근로자는 일자리 확보에서 소외되거나 배제되는 상황이 발생하게 된다. 이들이 유료직업소개소와 새벽인력시장 등을 활용하고 있다. 다기능 확보를 목적으로 한 훈련 수요는 공식적인 취업지원이 역할을 확대할 수 있는 환경을 조성할 수 있게 된다. 훈련기관을 매개로 취업지원이 가능하고, 훈련기관과 연계된 취업지원기관을 통한 구직이 확대될 수 있다. 이처럼 다기능 근

로자 육성의 파생수요로 발생하는 훈련 수요의 확대는 다양한 부수적인 효과를 기대할 수 있는 수단이 될 수 있다.

3. 훈련 체계 구축

1) 기능향상훈련

일자리 확보가 용이하게 이루어지기 위해서는 숙련도 향상이 중요한 역할을 한다. 앞서 제시한 설문조사 결과에 의하면 숙련자는 내국인과 외국인을 불문하고 구인 어려움이 가장 큰 대상이다. 숙련자는 유리한 위치에서 노동을 제공할 수 있는 환경이라고 할 수 있다. 이런 상황은 숙련자의 평균 근로일수가 긴 것을 통해서 확인할 수 있다.

그러나 국내 건설현장에서 노동을 제공하는 근로자 중 입직단계에서 훈련을 이수한 비중은 매우 낮다. 현장 및 작업에 대한 기초적인 지식 없이 노동을 제공하고 있고, 이런 경험은 이후의 기능훈련에 대해서도 무관심하게 되는 주요한 원인이라고 할 수 있다.

따라서 근로자의 숙련을 지원할 수 있는 훈련체계를 구축하는 것이 필요하다. 이런 체계로 근로자를 유인할 수 있는 수단은 임금이라고 할 수 있다. 적정임금처럼 정부가 결정·고시하는 임금이 아닌 수급에 따라 결정되는 시장임금의 작동으로 가능하다. 현재도 숙련자의 임금은 저숙련자에 비해 높은 수준이다. 그리고 훈련체계로 유인할 수 있는 가능성은 저숙련자들이 숙련 향상에 따라 임금인상이 가능하다는 인식을 통해서도 확인할 수 있다. <표 4-8>과 [그림 4-6]에서 제시하고 있는 것처럼 상대적으로 연령이 낮은 계층에서 숙련도와 임금인상의 관계에 대해서 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 본 연구과정에서 이루어진 설문조사 결과를 제시하고 있는 [그림 4-7]과 [그림 4-8],

[그림 4-9]를 통해서 확인할 수 있다. 근로자의 평균 임금보다 숙련자의 임금은 높고, 저숙련자의 임금수준은 낮은 것으로 확인되었다.

<표 4-7> 2013년 1월~6월의 한 달 평균 근로일수(근로자)

(단위: 명, %)

구분		사례수	5일 이하	6일 ~ 10일	11일 ~ 15일	16일 ~ 20일	21일 이상	무응답
전체		400	0.5	2.0	11.3	34.3	51.8	0.3
성별	남	390	0.5	2.1	11.5	34.4	51.3	0.3
	여	10	0.0	0.0	0.0	30.0	70.0	0.0
연령	30대 이하	42	0.0	0.0	21.4	28.6	50.0	0.0
	40대	95	1.1	1.1	6.3	34.7	56.8	0.0
	50대	195	0.0	1.5	8.2	29.7	60.0	0.5
	60대 이상	68	1.5	5.9	20.6	50.0	22.1	0.0
현장 종사 기간	5년 이하	76	0.0	2.6	13.2	38.2	46.1	0.0
	6~10년 이하	75	0.0	0.0	10.7	38.7	49.3	1.3
	11~15년 이하	51	0.0	2.0	7.8	25.5	64.7	0.0
	16~20년 이하	78	1.3	1.3	10.3	32.1	55.1	0.0
현장 직급	20년 초과	120	0.8	3.3	12.5	34.2	49.2	0.0
	팀/반장	136	0.0	1.5	8.1	24.3	65.4	0.7
	기능공	179	1.1	1.1	10.1	37.4	50.3	0.0
	준기능공	27	0.0	3.7	22.2	40.7	33.3	0.0
	조공	18	0.0	5.6	16.7	50.0	27.8	0.0
임금 수준	잡부	40	0.0	5.0	17.5	42.5	35.0	0.0
	8만원대	34	0.0	5.9	17.6	44.1	32.4	0.0
	9만원~10만원	73	0.0	5.5	16.4	43.8	34.2	0.0
	11만원~15만원	200	1.0	0.5	11.0	34.0	53.0	0.5
	16만원~20만원	80	0.0	1.3	5.0	25.0	68.8	0.0
21만원 이상	13	0.0	0.0	7.7	15.4	76.9	0.0	

주: 2013년 10월 시행한 설문조사 결과.

자료: 국토교통부, 건설기능인등급제 도입·운영방안, 대한건설정책연구원.

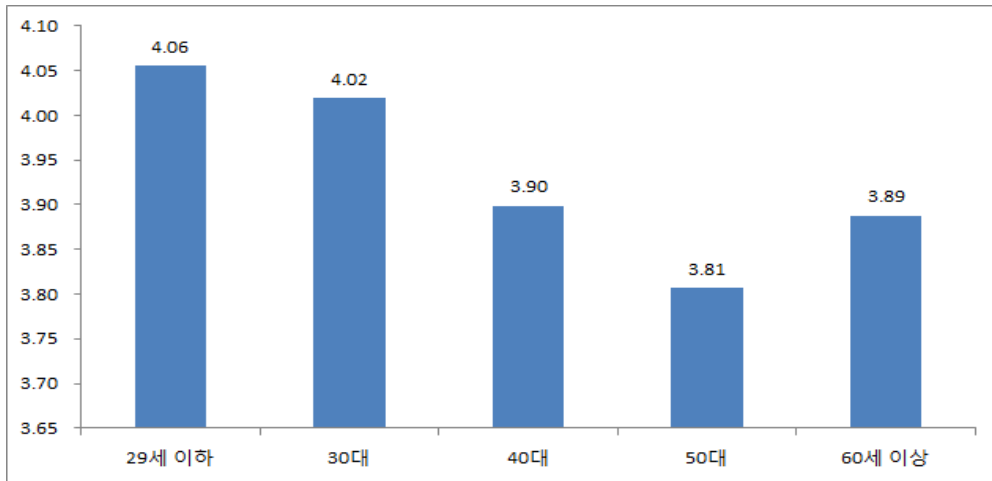
<표 4-8> 숙련도와 임금인상 관계

(단위: 명, %)

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 종사기간	5년 이하	53	11.3	60.4	28.3	0.0	0.0
	6~10년 이하	60	5.0	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	4.0	34.0	62.0	0.0	0.0
	20년 초과	99	5.1	29.3	59.6	3.0	3.0

주: 2012년 10월 시행한 설문조사 결과.

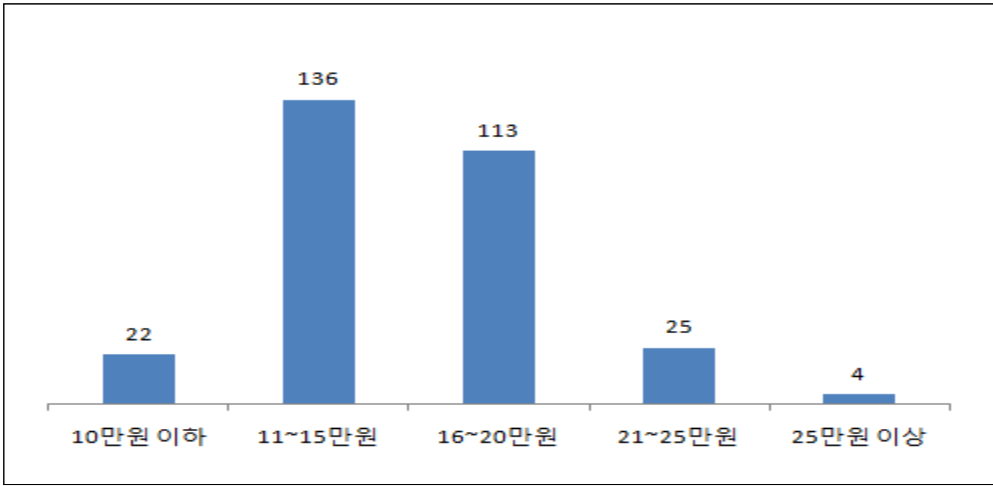
자료: 건설근로자공제회, 건설근로자 반값 취업지원사업 성과평가 및 발전방안에 대한 연구, 대한건설정책연구원.



주: 5점 척도로 표시되었음.

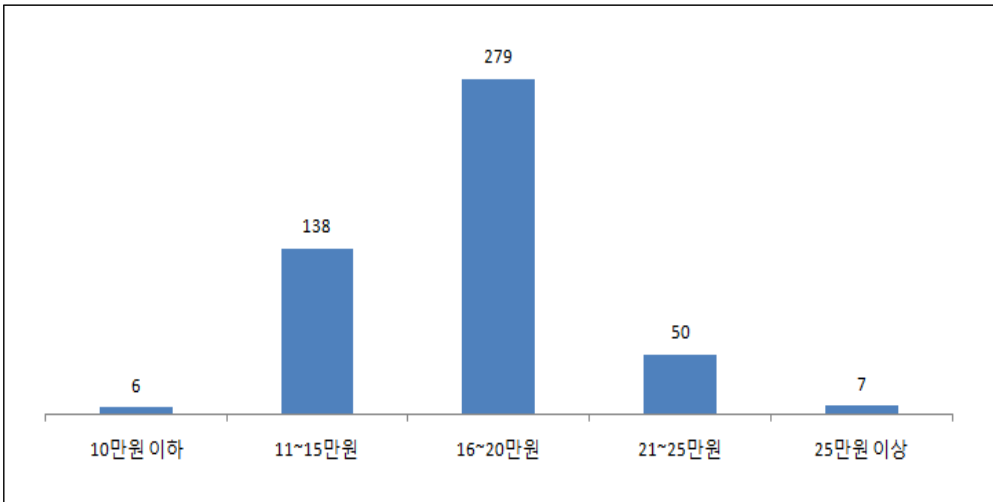
자료: 건설근로자공제회, 2016년도 건설일용근로자 기능향상지원사업 사업평가 보고서.

[그림 4-6] 훈련이 임금향상에 미치는 정도(연령별)



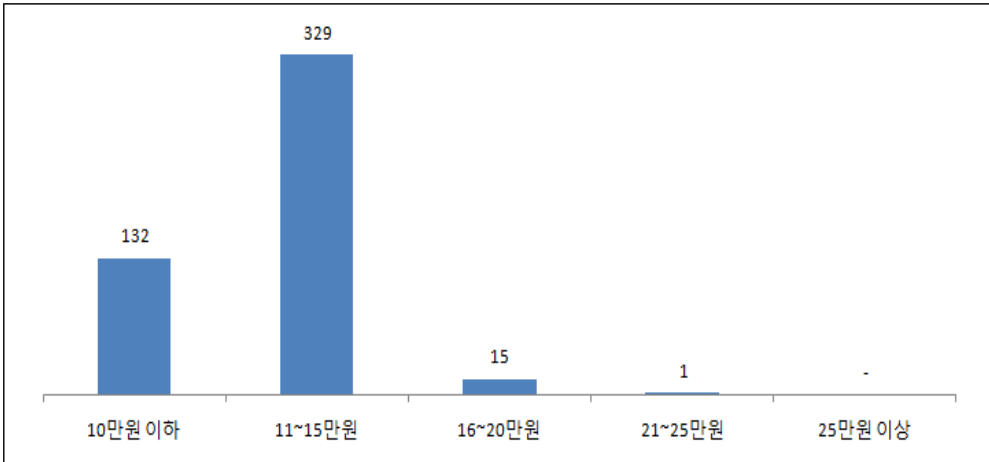
주: 설문조사는 2016년 7월 29일부터 8월 12일까지 2주에 걸쳐 진행되었음.

[그림 4-7] 건설근로자의 일급수준(근로자 응답)



주: 설문조사는 2016년 7월 29일부터 8월 12일까지 2주에 걸쳐 진행되었음.

[그림 4-8] 숙련 건설근로자 평균 일급 수준



주: 설문조사는 2016년 7월 29일부터 8월 12일까지 2주에 걸쳐 진행되었음.

[그림 4-9] 저숙련 건설근로자 평균 일급 수준

2) 다기능 근로자 육성훈련

다기능화는 건설근로자의 근로일수를 확대할 수 있는 대안이며, 건설근로자의 신규 유입 정체에 대응할 수 있는 수단이다. 다기능 근로자 육성은 훈련이수가 필수적으로 요구된다. 주직종의 생산활동이 아닌 부직종의 생산활동을 위해서 이수하여야 하는 과정이 있기 때문이다. 다기능 근로자가 되기 위해서는 여러 작업과정에서 공통적으로 요구되는 기능과 이론적인 지식을 습득할 수 있는 과정이 제공되어야 한다. 또한 최근 자재의 개선이 급속하게 이루어지고 있고, 모듈화도 확대되는 추세인데, 이런 상황도 다기능 근로자 육성에 긍정적인 환경이라고 할 수 있다. 노동에 의존하는 방식에서 점차 벗어나 제조 및 조립의 비중이 확대되고 추세이다. 이와 관련된 훈련 수요를 지원하는 체계가 구축되어야 한다.

4. 복지제도 확충

1) 가치재(merit goods) 공급 확대

건설근로자는 노동을 제공하는 방식과 현장의 지리적 특성으로 인하여 일반적인 복지제도 적용이 쉽지 않다. 따라서 임금에 반영하여 제공하는 것이 직접적인 효과로 나타날 수 있으나, 가격을 직접 규제하는 접근은 부작용이 우려된다. 따라서 관련 서비스를 확대 공급하는 방안이 시행되어야 한다. 이와 관련하여서는 가치재 중심으로 복지제도 확충을 모색할 수 있을 것으로 판단된다.

주택, 의료서비스, 교육서비스는 소비를 늘릴수록 사회 전체의 효용(welfare)이 증가되는 대상이다. 따라서 관련 비용을 보조하는 방식의 접근을 통해서 부족한 복지서비스 확대가 가능할 것으로 판단된다. 이런 사업을 수행할 수 있는 기관으로 건설근로자공제회를 활용할 수 있을 것으로 기대된다. 복지서비스를 개인적으로 이용하는데 비용이 투입된다. 이런 비용을 줄여주는 것도 간접적인 소득보조의 일환이라고 할 수 있다.

2) 자녀 학자금 대부

건설근로자의 평균 연령은 50대이며, 이 연령대 근로자는 자녀들이 대학에 재학 중인 경우가 많다. 대부분의 국내 가계는 자녀의 학비 관련 부담이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 건설근로자 가계도 지출 중 자녀의 학자금이 차지하는 비중이 높고, 부담도 클 것으로 판단된다. 특히 불규칙한 소득은 학자금의 부담을 더욱 크게 하는 요소가 된다.

학자금 부담을 완화할 수 있는 제도를 운영하는 것이 필요하다. 국가

가 운영하는 장학재단에서 건설근로자 자녀를 지원하는 비중을 설정하여 운영하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 또한 시중은행의 학자금 관련 대출이자 부담을 경감할 수 있도록 일정한 수준의 지원을 통해서 이자부담을 줄여주는 방안도 모색할 수 있을 것이다.

<표 4-9> 전문건설업자가 수행한 공사의 근로자 평균연령

(단위: %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
20대	1.0	1.0	6.1	0.2	0.3	0.1	3.4	0.1	0.1	0.4	0.1
30대	15.2	15.2	9.9	10.8	9.8	6.6	5.8	3.9	3.8	2.6	2.6
40대	47.6	49.6	44.4	47.3	45.8	45.3	38.1	35.2	28.1	29.1	28.9
50대 이상	36.2	34.1	39.6	41.9	44.2	48.0	52.8	60.8	68.0	68.0	68.3

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석보고서, 대한건설정책연구원.

<표 4-10> 건설근로자공제회 D/B상 연령대별 근로자 분포

(단위: 명, %)

구분	근로자수	비중
합계	2,670,783	100.0
10대	3,570	0.1
20대	281,411	10.5
30대	366,472	13.7
40대	669,711	25.1
50대	821,012	30.7
60대	416,376	15.6
70대 이상	112,231	4.2

자료: 한국건설기술인협회, 건설기능인등급제 시범사업 실시 연구, 한국건설산업연구원.

5. 유인체계(incentive) 설계

적정임금제 도입의 목적이 숙련 근로자를 안정적으로 확보하고 내국

인 근로자를 보호하기 위한 목적이라면 유인체계(incentive)를 설계하고 제공하여 근로자를 유인하는 방법이 효과적일 수 있다.

일자리 확보에 대한 요구가 높다. 임금인상도 선호하지만 매월 안정적으로 일 하고 소득을 얻을 수 있는 환경을 더 선호하는 것으로 이해할 수 있다. 안정적으로 일자리를 확보하면 소득을 높일 수도 있고, 생활을 계획적으로 운영할 수 있다. 가계활동에서 계획성이 제고되면 동일한 소득을 더 효과적으로 사용할 수 있게 된다.

숙련도 제고가 가능하게 지원하는 체계를 구축하는 것도 매우 중요한 과제이며, 유인제도가 될 수 있다. 앞서도 제시한 것처럼 현장경력이 짧은 근로자와 30대 연령층에서는 숙련도 제고가 임금인상과 연관성이 크다는 인식을 갖고 있다. 이를 위해서는 건설근로자로 입직하는 단계에서 훈련이 이루어지는 것이 중요하다. 입직 단계에서의 훈련은 이론적인 원리를 이해하여 현장에서 숙련기간을 단축시킬 수 있고, 신기술이나 공법을 수용할 수 있는 토대가 된다.

1. 요약 및 결론

건설근로자는 고용형태의 불안정으로 근로소득이 높지 않고, 불규칙적인 소득으로 계획적인 가계운영이 어려운 상황이라는 인식이 일반적이다. 생산방식 기계화의 한계로 생산과정에서 노동에 대한 의존도가 상대적으로 높다. 이에 필요한 노동 공급이 안정적으로 유지되어야 할 필요성이 매우 크지만, 수급불일치가 발생하고 있다.

건설근로자의 처우개선 및 신규 근로자의 유입을 위한 수단으로 임금의 하한을 규정하고 강제하는 제도의 도입이 모색되고 있다. 원가구성요소 중 노무비를 일정한 수준으로 유지하는 방법을 통해서 공사원가 상승이 가능하다는 판단을 하고 있는 것으로 생각된다. 이를 통해서 건설업의 지속가능한 발전을 유도하기 위한 모색이라고 생각된다.

그러나 적정임금제가 도입되기 위해서는 많은 검토와 논의가 필요하다고 할 수 있다. 완전하지는 못하지만 현재 건설근로자 임금은 노동의 수급에 따라 결정되고 있는 것으로 판단된다. 시기별, 직종별, 지역별로 동일한 직종의 임금 격차가 있는 것으로 이를 확인할 수 있다.

적정임금은 고용노동부장관이 고시하도록 하고 있다. 고시되는 임금은 그 수준과 명칭의 여하를 불문하고 최저임금으로서의 의미를 갖는다. 임금의 하한을 규제하는 직접적인 가격정책의 일종이다. 적정임금제 도입을 제안하는 법률 개정안에서도 최저임금으로서의 특징을 명시하고 있다. 고시된 임금 이하로 지급하는 경우 현행 최저임금법에서 규정하고 있는 것보다 더 엄격한 처벌규정을 두고 있는 것을 통해서 확인할 수 있다.

국내에 도입이 주장되고 있는 건설근로자를 대상으로 하는 적정임금제의 모델은 미국 30개 주에서 시행되고 있는 prevailing wage이다. 이 제도의 시행은 대공황시기에 도입되었고, 노동력재생산비설에 기반하고 있다. 임금에 휴가수당과 훈련비용이 포함되어 있는 것을 통해서 유추할 수 있다. 국내는 훈련을 지원하는 고용보험기금과 관련 제도가 운영되고 있다. 이런 측면에서 미국과 환경이 상이한 것이 간과되고 있다는 생각을 갖게 된다. 또한 현재 국내의 건설근로자 고용 및 임금 여건이 직접적인 가격규제를 동원해야만 하는 상황인지에 대해서도 의문이 있다. 가격규제는 필연적으로 부정적인 효과를 야기할 수밖에 없고, 이는 국내에서 시행된 다른 가격규제정책에서도 예외 없이 나타나고 있다. 특히 임금의 규제는 숙련도가 낮은 근로자의 비자발적 실업을 유발할 우려가 있다. 또한 숙련근로자 부족을 단기에 보완할 수 있는 수단으로도 부족한 점이 있다. 숙련을 위해서는 일정한 시간이 필요하기 때문이다. prevailing wage에서도 직종에 따라 숙련에 필요한 기간을 두고 있다.

이처럼 적정임금제로 도입이 논의되는 가격규제는 파생되는 문제점이 많기 때문에 대안이 되는 방법을 모색하여 건설근로자의 처우개선과 안정적인 수급, 숙련도 제고의 유인을 제공할 필요가 있다.

이 보고서에는 대안으로 일자리 정보공유 네트워크 구축과 훈련체계의 확대, 건설근로자의 다기능화 지원, 건설근로자를 대상으로 하는 복지제도 확충을 제안하고 있다. 이 제안들은 비가격정책으로 건설근로자의 처우를 개선하고 신규 근로자를 유입하는 수단으로 활용될 수 있는 것으로 판단된다. 이런 제도들이 도입되고 활용도가 제고된다면 건설근로자가 중요하게 생각하는 일자리 확보에 도움이 될 수 있을 것으로 생각된다. 그리고 이를 통해서 건설근로자에 대한 인식이 개선된다면 수급의 안정에도 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 정책적 시사점

적정임금은 특수한 상황에서 논의될 수 있는 제도라고 할 수 있다. 미국은 대공황 시기 가계의 소득보전이 중요한 정책과제였고, 대규모 토목사업을 통해서 임금을 지급하고 유효수요를 유지·확대할 수 있는 수단이 필요했다. 그런 시대적 영향으로 prevailing wage가 도입되었다고 할 수 있다. 국내에서 적정임금제 도입이 논의되기 위해서는 그에 상응하는 요인과 이를 해소하기 위한 수단으로서의 필요성과 공감대가 형성되어야 한다.

현재 건설근로자 부족현상이 발생하고 있고, 향후 더 문제가 될 것이라는 의견이 지배적이다. 이런 의견을 전적으로 인정하더라도 부족한 수준에 대해서는 다소의 의견차이가 있을 수 있다. 사용자가 필요로 하는 노동력 부족을 보완하기 위한 방편으로 공법의 개발과 자재의 개량 등이 이루어지고 있다. 이런 결과 과거에 비해 노동수요의 급격한 변동은 발생하지 않고 있다.

공공공사 발주는 감소하는 추세를 보이고 있고, 주택건설을 중심으로 한 민간공사도 감소가 예상되고 있다. 이런 추세는 향후 지속될 것으로 전망되는 상황이다.

건설근로자 부족을 해결하고 신규 유입을 촉진하는 수단으로 임금을 규제하는 정책은 실효적인 수단이 되지 못할 것으로 판단된다. 임금을 인상하여 고시하는 규제로 개선될 수 있는 상황이나 환경이 아니라고 할 수 있다. 오히려 일자리 확보를 쉽게 할 수 있는 체계를 구축하는 것이 더 시급하다. 일하는 현장에서 숙련 향상이 이루어지는 환경이기 때문이다. 그리고 근로일수 확대는 소득증대와 직결되며, 현장의 건설근로자들이 가장 중요하게 개선을 희망하는 요소이다.

건설근로자를 대상으로 논의되고 있는 적정임금은 현재 통용되고 있

는 개념상 생활임금에 해당한다. 생활임금은 1994년 미국 볼티모어시에서 처음 도입되었다. 연방정부가 정한 최저임금보다 50% 높은 임금으로 설정하였다. 그러나 국내 건설근로자를 대상으로 하는 적정임금은 생활임금보다 훨씬 높은 임금수준이 예상된다. 2016년 최저시급은 6,030원이다. 8시간 기준으로 48,240원이다. 50%를 가산해도 72,360원이다. 현재의 시중노임단가나 시장임금보다 낮은 수준이다. 그럼에도 불구하고 적정임금은 시장임금 이상이 되어야 하므로 매우 높은 수준이다. 어떤 국가에서도 활용된 사례가 없는 방식이라고 할 수 있다. 따라서 논의과정에서 보고서에서 제기한 검토사항들이 충분히 검증되어야 한다.

참 고 문 헌

■ 문헌자료

건설근로자공제회(2012), 건설근로자 반값 취업지원사업 성과평가 및 발전방안에 대한 연구, 대한건설정책연구원.

건설근로자공제회(2015), 2015 건설근로자 종합실태조사.

건설근로자공제회(2016), 2015 건설근로자 퇴직공제 통계연보.

건설근로자공제회(2017), 2016년도 건설일용근로자 기능향상지원사업 사업평가 보고서.

건설기술교육원(2015), 건설일용근로자 기능향상지원 사업 활성화 방안.

고용노동부(2013), 합리적 최저임금 인상기준 마련 방안, 동국대학교 산학협력단.

고용노동부(2014), 생활임금이 노동시장에 미치는 영향 연구, 한국노동연구원.

국세청, 국세통계연보, 각 연호.

국토교통부(2013), 건설기능인등급제 도입·운영방안, 대한건설정책연구원.

국토교통부(2015), 건설기능인등급제 시범사업 확대 실시 연구, 한국건설산업연구원.

권순원(2012), '생활임금제도 도입의 필요성과 한국의 적용가능성', 참여연대 노동사회위원회 토론회(2012. 8. 30).

대한건설협회, 완성공사 원가통계, 각 연호.

대한전문건설협회(2016), 2015 전문건설업 통계연보.

대한전문건설협회(2014), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

대한전문건설협회(2015), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

대한전문건설협회(2016), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

민주정책연구원(2016), 한국형 생활임금 표준모델 개발을 위한 실태조사 연구, 한국비정규노동센터.

박덕제·이원덕(2006), 현대의 노동문제, 한국방송통신대학교출판부.

박덕제(2009), '최저임금제도의 올바른 개선 방향', 「경영계」, 2009년 6월호, pp8-11, 한국경영자총협회.

오상봉(2015), 최저임금이 가계 및 기업에 미치는 효과, 한국노동연구원.

이규용·노승렬·박성재·노용진(2011), 외국인력 노동시장 분석, 한국노동연구원.

이병희·정진호·이승렬·강병구·홍경준(2008), 저소득 노동시장 분석, 한국노동연구원.

이시균(2007), '최저임금의 고용효과', 「월간 노동리뷰(2007년 6월호)」, pp.43-51, 한국노동연구원.

최봉·정현철(2015), 생활임금제 민간 확산 전략 방안, 서울연구원.

통계청, 고용형태별 근로실태조사, 각 연호.

통계청, 경제활동인구조사, 각 연호.

한국건설기술인협회(2014), 건설기능인등급제 시범사업 실시연구, 한국건설산업연구원.

한국건설산업연구원(2006), 글로벌 수준의 건설 현장 만들기 전략-현장 기능인력 수요 50% 저감 목표-, 한국건설산업연구원.

Department of Industrial Relations, California state.

Perter Philips(2016), 적정임금제 도입, 다단계 하도급 개선 연속토론회 자료집.

■ 인터넷자료

국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

대한건설협회(<http://www.cak.or.kr>)

미국 노동부(<http://www.dol.gov/whd/state/dollar.htm>)

건설업 적정임금제 도입의 영향 및 검토과제

2017년 4월 인쇄

2017년 4월 발행

발행인 서명교

발행처 대한건설정책연구원

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

© 대한건설정책연구원 2017

