



EMPLOYMENT IMPACT
ASSESSMENT

Brief

고용영향평가브리프

2021년 제2호(통권 제21호)

발행일 2021년 3월 29일 | 발행인 황덕순 | 편집인 이규용 | 편집교정 정철

주소 30147 세종특별자치시 시청대로 370 한국노동연구원 | 자료문의 KLI 학술출판팀 | TEL 044-287-6083

건설기능인등급제 도입에 따른 고용영향 분석*

김명수**

I. 서론

건설산업의 생산은 최근 들어 GDP 대비 비중이 점차 낮아지고 있지만, 투자부문과 종사자 수 부문에서는 여전히 큰 비중을 차지하고 있다. 특히 건설업은 생산유발계수와 고용유발계수가 타 산업에 비해 높아 침체된 경제 상황에서 더 큰 파급효과를 가져올 수 있다.

건설기능인 노동시장을 양적으로 보면, 건설업 취업자는 건설투자와 연관성이 높으며, 2018년 이후 건설투자 감소로 인해 건설업 취업자 추이는 조금씩 감소하는 상황이다. 건설업 취업자 수는 2018년 203만 명으로 가장 많았고 2020년에는 201만 명으로 약간 감소하였다.

최근 건설생산에서 중요한 한 축을 담당하고 있는 건설기능인력에 대한 중요성이 제기하고 있다. 과거에는 건설산업의 원도급과 하도급 관계에서 하도급업체를 보호·육성하는 정책이 주로 관심이 있었으나, 이제는 건설현장에서 실제 노동을 제공

〈표 1〉 전체 건설업 취업자 및 기능인력 규모 추이

(단위: 천 명, %)

직종	2016	2017	2018	2019	2020
건설투자액(조 원)	264	283	270	263	263
전체 기능인력 수	1,382 (73.9)	1,482 (74.5)	1,508 (74.1)	1,501 (74.3)	1,485 (73.7)
전체 건설업 취업자	1,869 (100.0)	1,988 (100.0)	2,034 (100.0)	2,020 (100.0)	2,016 (100.0)

자료: 한국은행 경제통계시스템, 통계청 국가통계포털.

하며 일하고 있는 근로자의 근로 여건을 개선하는 쪽에 중점을 두고 있는 상황이다. 이를 위해 정부는 상대적으로 임금수준이 낮고 안전사고에 취약해 청년층 등 신규 기능인력 유입이 줄어든 건설 일자리의 고용구조를 개선하기 위해 ‘적정임금제’, ‘기능인등급제’, ‘전자카드제’ 등 3대 혁신과제를 중점 추진할 계획이다(관계부처합동, 2020).

본고에서는 건설기능인등급제 도입에 따른 고용영향을 분석하였다. 이를 위해서 건설기능인등급제의 대상이 되는 건설 노동시장의 특성을 분석하고 이를 기초로 고용창출 경로를 분

* 본고는 김명수 외(2020), 『건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률 개정의 고용영향 분석: 기능인등급제 도입을 중심으로』의 일부를 요약·정리한 것임.

** 가톨릭대학교 경제학과 교수.

석하여 좀 더 효과적인 건설기능인등급제의 방향 및 고용창출 제고를 위한 제도개선 방안을 모색하였다.

II. 건설노동시장의 특성 및 건설기능인등급제

2014~2020년 기준 관련 통계들을 보면, 건설기능인 노동시장은 타 산업 대비 빠른 고령화, 일용직 및 남성 위주의 구성, 외국인 기능인력 유입 등의 특징이 있다. 2020년 기준 전체 건설업 취업자 가운데 50세 이상의 비율이 절반가량(50.8%)을 차지하는 것으로 나타난다. 특히 기능인력만을 살펴보았을 때 고령화 수준이 점차 높아지는 것으로 나타났으며 청년층의 유입은 타 연령층에 비해 비교적 적다.

2020년 기준 건설업의 임금근로자 중 임시·일용근로자 비중은 52.8%로 전 산업 대비 약 2배 이상의 높은 비중을 가지고 있다는 점이 눈에 띈다. 또한 전체 건설취업자 중 건설기능인력의 비중은 2016년 73.9%에서 2020년에 73.7%로 높아지고 있는 상황이다. 통계상 2020년 건설업 종사 외국인 근로자는 85,500명 규모이나, 불법 체류자를 고려하면 실제 규모는 더욱 클 것으로 보인다.

건설기능인등급제는 2019년 10월 31일 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」에 포함되었고, 2021년 5월 27일 시행이 예정되어 있다. 2020년 3월 정부는 ‘제4차 건설근로자 고용개선 기본계획’에서 3대 혁신과제(전자카드제, 기능인등급제, 적정임금제) 중 하나로 건설기능인등급제를 포함하였다. 건설기능인등급제는 건설기능인의 현장 경력을 중심으로 교육·훈련, 자격, 포상 등을 고려하여 직종별 기능등급을 구분·관리함으로써 고용안정과 처우개선을 통한 평생 직업으로서의 비전을 제

시하고 있다.

구체적인 일정을 보면, 먼저 2020년에는 경력, 자격, 교육·훈련, 포상을 총괄한 환산 경력에 따라 직종별(60개)·등급별(초·중·고·특급) 분류체계를 마련하기로 되어 있다. 2020~2021년에는 대규모 건설현장을 대상으로 시범 적용하여 등급체계의 적정성, 시스템 안정성 등에 대한 검증·평가가 이루어질 예정이다. 2022년 이후에는 건설업 등록기준, 입·낙찰제도, 현장배치기술자 규정 등에 기능인등급제를 반영하여 우수 기능인력의 정규직 채용을 유도할 것이다. 2023년부터는 기능인등급제 도입 성과 분석, 산업계 및 노동계 의견 수렴 등을 통해 단계적으로 기능등급에 따른 적정임금 지급체계 추진을 검토할 예정이다.

기능인등급제, 적정임금제, 전자카드제 등 3대 혁신과제는 고용구조 개선을 통한 양질의 일자리 창출에 필요한 핵심과제로서, 경력관리를 통한 근로자 처우개선 측면에서 서로 연관성이 높다. 전자카드제는 건설기능인등급제의 경력 산정을 위한 기본 자료를 제공하여 기능인등급제의 실제 적용이 가능하도록 한다. 또 건설근로자가 건설현장을 출입할 때, 전자카드를 사용하도록 의무화하는 제도로 불법체류 외국인 고용 억제가 가능하다. 적정임금제는 기능인등급제와 결부할 경우 향후 등급별 임금 차등을 제공한다는 점에서 건설기능인등급제의 직업 전망을 보장하는 역할을 할 것이다.

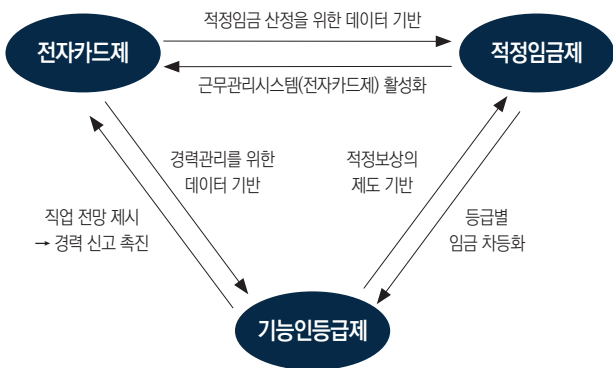
III. 건설기능인등급제 시행의 핵심 이슈 및 고용연계성

1. 건설기능인등급제 고용영향평가의 핵심 이슈

건설기능인등급제 고용영향평가의 핵심 이슈는 다음과 같다. 먼저, 건설기능인등급제의 등급별 기준 부재를 들 수 있다. 건설기능인등급제로는 초·중·고·특급의 4개 등급이 논의되고 있으나 아직 그 기준이 명확히 확정되지 않은 상황으로 적용상 한계가 있다. 제4차 건설근로자 고용개선 기본계획에서는 초급: 6년 미만, 중급: 6년 이상~15년 미만, 고급: 15년 이상~25년 미만, 특급: 25년 이상의 경력 기준과 더불어 자격, 교육·훈련, 포상 등을 포괄적으로 적용하게 되어 있다.

또 세부 공종별 접근에 대한 한계가 있다. 현재까지 건설기능인등급제와 관련하여 논의되고 있는 직종은 60개로 등급별 기준을 설정하는 데 초점이 맞추어져 있다. 하지만 아직 구체적

[그림 1] 주요 정책 간 연계성



인 직종이 확정되지 않은 상태이므로 현재 논의되고 있는 60개 직종을 모두 검토하기에는 한계가 있다. 따라서 여기서는 건설, 도목, 플랜트 등 3개 공종으로 구분하여 조사하되, 구체적인 분석에서는 건설업 전체로 접근하도록 한다.

건설기능등급제 연관제도의 범위가 설정되어야 한다. 건설기능인등급제는 단순히 등급제뿐만 아니라 적정임금제 등 다양한 정책이 결부되어야만 발생하게 된다. 따라서 기능인등급제의 고용효과 분석 시 어느 정도까지 타 제도(정책)를 반영할지에 대한 고려가 필요하다. 여기서는 제4차 건설근로자 고용개선 기본계획(2020~2024년)에서 제시된 3대 혁신과제로 정책적 범위를 한정한다. 건설기능인등급제를 기준으로 전자카드제, 적정임금제를 고려하여 고용효과를 분석한다.

마지막으로 등급별 적정임금 기준이 부재하다. 건설기능인등급제의 고용효과를 분석하기 위해서는 등급별 적정임금에 대한 적용이 필요하다. 하지만 적정임금제는 2023년 이후 시행될 예정으로, 아직 구체적인 방안이 마련되어 있지 않아 등급별 임금 차등에 대한 개념은 고려하되 구체적인 가정은 설정하지 않았다. 고용의 양 변동에 있어서는 현재의 임금체계를 기준으로 불법체류 외국인과 국내 근로자의 대체를 고려하였다.

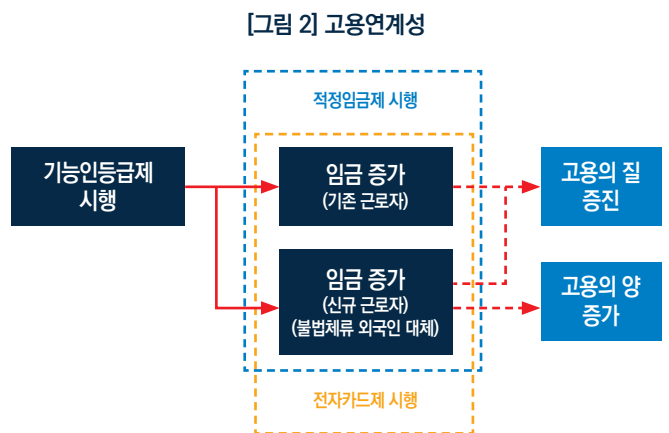
2. 고용연계성 설정

고용의 양적인 측면에서는 직접적 고용 증가 및 내국인 노동력 공급 증가를 통해 외국인(특히 불법 고용)에게 대체되는 일자리를 회복하는 것이 주된 내용이라 할 수 있다. 기능인등급제가 시행될 경우 1차적으로 양적인 변화에서는 등급별 인력을 어떻게 효율적으로 활용하는지가 중요한 사항이다. 국내 경제 측면에서 건설기능인등급제와 전자카드제의 결합을 통해 불법체류 외국인 근로자 고용에 대한 역제가 가능하다. 기능인등급제와 등급별 적정임금이 결합될 경우, 향후 임금 상승의 기대감이 높아짐에 따라 불법체류 외국인 감소분이 신규 국내 건설기능인으로 유입(대체)된다는 것은 양적 변화로 판단할 수 있다. 만약 이렇게 된다면 불법체류 외국인 건설기능인으로 인한 임금의 해외 유출 역제가 내수로 이어져 소비지출효과를 통해 직간접적으로 국내경제 차원에서는 양적인 고용 증가 효과가 발생할 수 있다. 특히 불법체류 외국인을 대체할 경우 초급에 해당되는 내국인 일자리가 증가할 수 있다는 점에서 청년층의 유입이 기대된다.

고용의 양 변화: 기능인등급제 시행 → 직업 전망 제시(기능인등급제+등급별 적정임금제 시행) → 불법체류 외국인 근로자 고용 억제(기능인등급제+전자카드제 결합) → 신규 내국인 취업자 대체(직접고용 증가) → 순임금 증가 → 소비지출효과 → 추가 고용 증가(간접고용효과)

고용의 질 측면에서는 임금과 관련된 처우개선(등급별 임금 차등, 임금삭감 억제 등)과 고용관계 개선(일용직→비일용직)이 주된 효과라 할 수 있다. 기능인등급제와 연동되어 등급제와 연계된 교육, 등급이 부여된 건설기능인에 대한 제도 활용(입찰, 현장 배치, 시공능력(기업) 평가 등)이 병행된다면 고용관계 개선효과가 나타날 수 있을 것이다. 또한 전자카드제를 통해 구축된 통계로 등급 구분의 신뢰성을 확보하게 된다면, 건설기능인의 직업 전망을 높일 수 있다. 추가로 등급별로 임금이 차등되면, 중급 이상의 건설기능인은 임금 증가의 질적 변화가 있을 것으로 예상되며, 신규로 진입하는 국내인(청년 등) 역시 임금 증가가 예상되어 고용 여건이 개선될 수 있다.

고용의 질 변화: 기능인등급제 시행 → 근로시간, 고용보험 등 변화(전자카드제 결합) + 등급별 임금 변화(적정임금제 결합) → 일부 비일용직으로 유도(기능인등급제 활성화제도 인센티브 결합)



IV. 기능인등급제 시행에 따른 건설근로자 고용효과 전망

1. 정책효과 시나리오 설정

시나리오는 제도가 시행됨에 따라 고용의 양과 질에 영향을

받게 될 상황을 가정하여 설정되어야 한다. 하지만 기능인등급제·전자카드제·적정임금제는 상호 연계성은 높으나 아직 제도가 구체적으로 시행되지 않아, 시기적으로 시나리오를 설정하지 않고 해당 제도들이 원활히 시행된다는 가정하에 시나리오를 설정하여 고용효과를 분석하였다. 기능인등급제는 등급 기준 마련, 통합경력관리시스템 구축 등 제도운영(2021년 5월 시행)을 위한 연구들이 진행 중이나 현재는 기준(안)만 제시되고 있는 상황이다. 전자카드제는 법 시행 후 적용 현장을 단계적으로 확대하고 있으며 적정임금제 역시 시범사업 등을 토대로 실효적 도입 방안을 마련하고 있는 상황이다.

여기서는 건설기능인등급제 시행에 초점을 맞추고 있기 때문에 건설기능인등급제의 순효과를 측정할 필요가 있다. 따라서 건설기능인등급제 시행을 기준으로 다른 제도들의 결합 시나리오로 접근하도록 하였다. 이렇게 구성된 시나리오 1은 건설기능인등급제만 시행, 시나리오 2는 건설기능인등급제+전자카드제 시행, 시나리오 3은 건설기능인등급제+전자카드제+적정임금제 시행으로 설정하였다. 이렇게 시나리오를 구성하는 이유는 기능인등급제의 순효과만을 고려하기 위함이다.

〈표 2〉 정책 시나리오 설정

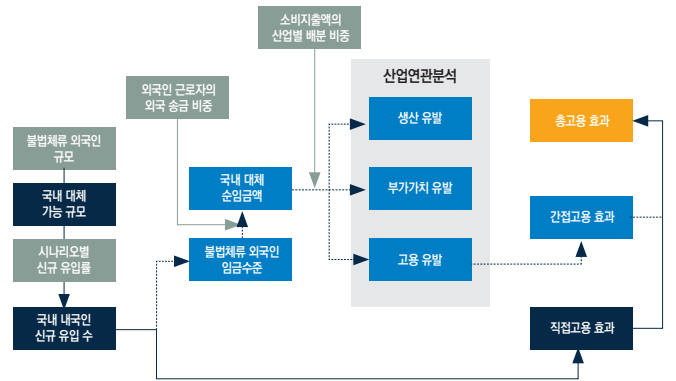
구분	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3
기능인등급제	○	○	○
전자카드제	×	○	○
적정임금제	×	×	○

2. 건설기능인등급제의 고용의 양 변동 분석

건설기능인 임금 변화에 따른 고용의 양 변화 분석에서는 건설기능인등급제 시행에 따라 불법체류 외국인 근로자를 대체하는 내국인에 초점을 맞추었다. 이를 통해 발생하는 순임금 증가분이 거시적으로 발생시키는 직간접 고용효과를 산업연관분석을 이용하여 분석하였다.

여기서 직접고용효과는 불법체류 외국인을 대체한 신규 유입 근로자 수로 측정되는데, 본고에서는 제4차 건설근로자 고용개선 기본계획에서 제시된 불법체류자 정보를 활용하였다. 건설기능인등급제와 관련 제도로 향후 임금 및 고용개선 등에 대한 기대가 높아짐에 따라 국내 내국인이 추가로 유입할 가능성이 있다.

〔그림 3〕 고용의 양 추정 절차



다음으로 간접고용효과는 불법체류 외국인이 국내 근로자로 대체됨으로써 발생하는 순임금 증가분에 대한 소비지출효과를 의미한다. 불법체류 외국인이 국내 근로자로 대체될 경우, 순임금을 어떻게 측정할 것인가가 핵심인데, 불법체류 외국인이 해외로 송금하는 금액이 내국인으로 대체됨으로써 해외가 아닌 국내에 머무르는 금액을 기준으로 하였다. 또한 간접고용효과를 측정하려면 소비지출액을 통한 산업연관효과를 보기 위해 소비지출액을 산업별로 배분하여야 하며, 이를 위해 가계동향조사의 항목별 소비지출액 비중을 이용하였다. 한국은행에서 제공하는 2018년 전국 산업연관표 대부분류를 기준으로 접근하였다.

분석결과, 공공부문에서 건설기능인등급제 시행에 따라 발생하는 고용의 양 효과는 시나리오별로 4.6~4.9천 명으로 나타났다. 2018년 기준 전국사업체조사의 총종사자 수를 기준으로 전 산업과 건설업에서 차지하는 비중을 보면, 전 산업 기준 0.02% 수준으로 다소 낮은 수준이다. 특히 간접고용효과가 직접고용효과에 비해 상대적으로 작게 나타나고 있는데, 이는 임금 증가를 가정하지 않고 불법체류 외국인의 해외 유출 금액만을 대상으로 하였기 때문이다. 따라서 등급별 임금체계 마련과 더불어 이에 대한 내용이 포함된다면 간접고용효과도 커질 것이라 판단된다. 또한 이 효과는 1개 연도의 고용효과이기 때문에, 연차가 증가한다고 이 효과가 높아지는 것이 아니다. 불법체류 외국인의 국내 근로자 대체 비율이 증가하여 순임금 증가액이 증가할 경우에만 효과가 높아질 것이다.

고용의 양을 분석한 결과를 종합해 보면, 전반적으로 시나리오별로 큰 차이가 나지 않으며 그 규모도 크지 않았다. 이는 제도의 속성상 고용의 양보다는 질에 더 큰 영향을 미칠 것이기 때문이며, 적정임금제도의 등급별 차등 임금이 명시화되지 않

【표 3】 기능인등급제 시행에 따른 고용효과

(단위: 명)

구분	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3
직접고용 효과(내국인 대체 수)	4,549	4,648	4,872
간접고용 효과(소비자출효과)	80	82	85
총고용효과(직접고용효과+간접고용효과)	4,629	4,730	4,958
총고용 대비 비율	0.02%	0.02%	0.02%

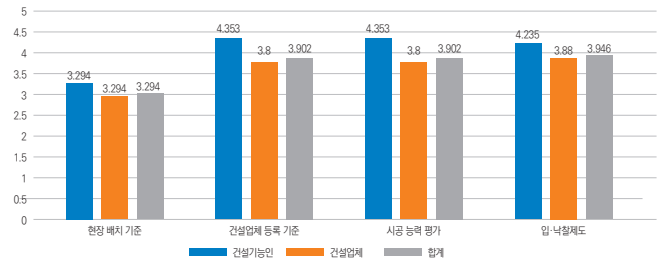
았기 때문인 것으로 판단된다. 건설기능인등급제만 볼 경우, 단순히 등급을 구분한다는 것은 직접적인 고용 증가와는 거리가 있으며, 인센티브제도 역시 신규 고용보다는 기존 인력의 상용직 전환을 의미하기 때문이다. 다만 여기에서의 결과는 공공부문(전체의 25.9%)만을 대상으로 하였기 때문에 민간부문까지 확대된다면 현재의 결과보다 다소 높아질 것으로 보인다.

3. 건설기능인등급제의 고용의 질 변동 분석

정책의 고용영향평가를 위해 건설현장의 특성을 고려한 6개의 지표, 즉 근로일수, 평균소득, 정규직 비중, 근속연수, 양성평등, 일자리만족도를 선정하여 고용의 질 변동을 분석하였다. 시나리오별 고용의 질에 관한 6가지 지표의 변동을 설문 및 FGI를 통하여 추정된 결과, 기능인등급제가 도입되면 근로일수, 평균소득, 정규직 비중, 근속연수, 양성평등, 일자리만족도 모두 증가할 것으로 나타났다. 하지만 전자카드제까지 도입되는 시나리오2에서는 시나리오1에 비해 상대적으로 적은 증가율을 보이며, 엄격한 시간관리가 이루어지는 전자카드제에 대한 우려가 나타났다. 적정임금제까지 모두 적용되는 시나리오3의 경우 고용의 질이 가장 높게 증가할 것으로 추정되었는데, 이는 결국 기능인등급제, 전자카드제, 적정임금제는 서로를 보완하며 함께 도입되어야 한다는 점을 시사한다.

신규 기능인력 유입, 기존 기능인력 직무 능력 향상, 기능인력 이직 감소, 불법체류 외국인 근로자 대체 가능성 등은 모두 시나리오1, 2, 3에서 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다. 특히 기능인등급제, 전자카드제, 적정임금제가 모두 도입되는 시나리오3에서 영향력이 가장 큰 것으로 확인되었다. 기능인등급제는 건설기능인들의 처우개선과 고용안정이라는 목표를 위하여 건설기능인 정규직화 유도를 위한 인센티브제도로 금액별 건설기능인 현장배치 기준에 등급 부여(현장배치 기준), 건설업 등록기준에 기능인 보유기준 지정 및 보유 시 자본

【그림 4】 건설기능인 정규직화 유도 인센티브 영향력 추정 결과



주: 본 조사는 5점 척도(1점=매우 부정~5점=매우 긍정)를 활용하여 조사하였음.

금 경감(건설업체 등록기준), 기능인 보유현황에 따른 가중치 부여(시공능력평가), 종합심사낙찰제 및 적격심사제 등 반영(입·낙찰제도) 등을 논의하고 있다. 이러한 인센티브제도 도입이 실제 건설기능인 정규직화 유도에 어떠한 영향을 미치는지 건설기능인 및 건설업체에게 조사한 결과, 건설업체 등록기준, 시공능력평가, 입·낙찰제도가 건설기능인 정규직화에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 응답하였다. 기능인등급제의 목표인 기능인들의 처우개선과 고용안정을 달성할 수 있는 건설기능인 정규직화에 인센티브제도가 긍정적인 영향을 미칠 것으로 건설기능인 및 건설업체가 응답하였다는 점에서 인센티브제도의 적극적인 활용을 고려할 필요가 있다.

V. 건설기능인등급제 정착을 위한 정책 제언

건설기능인등급제가 적용되려면 우선 범위에 대한 보완이 필요하다. 현재 건설기능인등급제는 60개 직종을 대상으로 4개 등급(초급-중급-고급-특급)으로 구분할 예정이다. 하지만 너무 세부적으로 직종 구분을 적용할 경우 등급별로 등급의 최소 인원수를 충족하지 못하는 결과가 나올 수 있다. 또한 직종의 환경 변화 등을 고려해 볼 때 직종의 구분을 단순화하거나, 정기적으로 직종의 구분을 재설정하여 직종에 대한 유연한 적용이 가능하도록 해야 할 것이다.

관련 제도 간 연계방안에 대한 보완이 필요하다. 제4차 건설근로자 고용개선 기본계획에서는 건설기능인등급제와 관련하여 등급 마련을 위한 직종·등급별 분류체계 구축, 실제 적용을 위한 '통합경력관리시스템' 구축, 기능인등급제 활용·확산을 위한 처우개선 체계 마련, 기능인등급제와 연계한 각 기능등급별 적정임금 보장 등을 제시하고 있다. '통합경력관리시스템' 구축은 전자카드제와 기능인등급제, 기능등급별 적정임금 보

장은 적정임금제와 연계성이 있는 것으로 보여 전반적인 방향 설정은 타당하다고 판단된다. 이러한 제도 간 연계의 강화는 건설기능인의 직업 전망 확보에 긍정적인 영향을 주어 신규 인력 확보뿐만 아니라 지속가능한 고용 공급이 가능할 것으로 보인다.

건설기능인등급제의 활용에 대한 추가 방안이 필요하다. 건설기능인등급제와 관련해서는 이 제도를 어떻게 활용할 수 있는지에 초점을 맞출 필요가 있다. 현재 제시된 기능인등급제 활용방안은 기존 건설기능인의 정규직(상용직) 채용을 유도하는 측면만 강조되어 있는 실정이다. 다만 현재 제시된 내용을 보면, 기존 인력의 상용직화(고용의 질 증대)에는 일부 영향을 줄 수 있으나, 신규 인력 확대 측면에서는 영향이 적을 것으로 보인다. 이를 위해서는 공사의 유형 등을 구분하여 등급별 인원수(혹은 비중)를 충족시키는 방안도 생각해 볼 필요가 있다.

건설기능인등급제에 따른 공사비용 증가에 대한 우려도 있다. 따라서 낙찰률 상향 등 적절한 공사비 확보가 가능하도록 하여 건설기업에 과도한 부담을 주지 않도록 해야 할 것이다. 한국노동연구원(2018)에 따르면, 적정임금제의 도입으로 인건비를 제외한 공사비에 현재와 같은 낙찰률 하한선을 유지한다면 인건비 증가로 과급된 제반 공사비용의 증가 부분을 건설기업이 고스란히 부담할 수밖에 없다. 이는 기업의 이윤 축소와 이에 따른 도산 혹은 고용 축소로 이어질 수 있다고 지적한다. 이와 관련되어 인건비의 낙찰률 적용 시 노무비 제외 경쟁에 대한 논의도 이루어지고 있다.

등급별 미스매치 해소를 위한 정책방안도 보완되어야 한다. 건설기능인등급제에서의 미스매치는 질적인 미스매치로 '필요한 기능인력을 사용하려 했으나 실제로는 기능을 제대로 갖추지 못한 경우'로 정의될 수 있다. 이는 시장수용성 확보와도 연관이 깊으며, 등록확인증에 고급으로 인증을 했으나 실제로는 중급 수준일 경우 '수용성이 떨어진다'고 표현할 수 있다. 결국 미스매치 해소 및 시장수용성 확보는 건설기능인등급과 숙련도의 일치성이 높고 경력, 고용보험, 교육·훈련, 포상 등이 잘 반영되어야 가능할 수 있을 것이다.

중장기적 정책 제언으로 등급별 미스매치 해소를 위한 교육 관련 정책, 제도 간 신뢰성 확보를 위한 DB 통합, 고용보험기금의 효율적 활용 등을 제시하였다.

정책 제언1:기능인 등급에 맞춘 교육, 육성 프로그램 지원

우리나라의 건설기능인력 양성을 위한 교육 인프라는 매우 미비한 수준으로 기능인등급제가 도입될 시 교육·훈련 프로그램을 통한 등급관리가 이루어질 수 있도록 등급별 역량 맞춤형 교육 및 육성 프로그램이 마련되어야 한다. 이를 위하여, 신규(진입)-초급-중급-고급 등 4단계로 구분하여 교육·훈련 체계를 마련하는 방안이 필요하다. 신규의 경우 건설현장에 진입하기 직전 단계의 학생들을 대상으로 현재 운영 중인 폴리텍 대학, 마이스터고 및 건설 관련 특성화고 등을 통한 교육이 필요하다. 초급의 경우 건설현장으로 진입한 신규 인력을 대상으로 기존 거점 교육훈련기관의 교육과정이 필요하다. 중급의 경우 중급 기능인을 대상으로 실시하며, 산업기사 자격증 취득 수준의 교육이 요구되고 현장 체크리스트에 따른 향상 교육이 실시되어야 한다. 고급의 경우 고급 기능인을 대상으로 실시하며, 기능사 자격증 취득 수준의 교육 또한 단순 기술교육뿐 아니라 현장 관리 교육도 실시되어야 한다.

정책 제언2:건설기능인 관련 DB 통합 등 시스템 구축

건설기능인 관련 정보관리기관은 총 7개 기관으로 기관별 DB 관리 항목 및 관리 기준이 상이한 실정이다. 따라서 기능인 등급제 시행으로 인한 등급 분류 기준으로 활용 가능한 현장 경력, 자격 사항, 교육·훈련, 포상 등을 일관성 있게 종합관리하는 시스템 구축이 필요하다. 현재 DB별로 관리되고 있는 분류 기준을 한국고용직업분류(KECO) 세분류를 기준으로 건설근로자의 근로 내역이 신고될 수 있도록 행정적 조치가 필요하다.

먼저, 퇴직공제와 고용보험 양 제도의 사업장 매칭 여부를 파악하기 위한 방안이 필요하다. 부처 간 협의를 통해 고용보험과 퇴직공제 성립 신고 시 해당 기관에 부여되는 사업장관리번호와 공제가입번호를 상대 쪽 제도의 관련 서식에 기입하는 방식이 좋을 것이다. 그리고 연계된 정보들 간의 매핑 결과가 지속적으로 유지될 수 있도록 정기적인 갱신이 필요하다. 분산된 건설기능인 관련 DB 내용을 정기적으로 또는 수시로 건설기능인등급제를 관리하는 건설근로자공제회로 통보하는 전산시스템을 개발해야 할 것이다. 마지막으로 각 유관기관에 분산되어 있는 정보 DB를 연계하는 방안 외에 향후 건설기능인 관련 DB 정보가 수시로 수집되고 활용될 수 있는 전산시스템 구축도 필요하다. 건설근로자공제회에서 관리하는 차원의 시스템이 아닌 건설기능인이 실시간으로 본인의 경력 사항을 확인하

고 이를 토대로 경력관리계획을 수립할 수 있도록 정보를 제공해야 할 것이다.

정책 제언3: 건설기능인력 육성을 위한 고용보험기금 효율화

건설기능인력 양성사업의 재정지원금은 전적으로 고용노동부의 고용보험 재원에 의해 운영되고 있다. 2020년 12월 기준 건설업 고용보험적용사업장 비율은 전체 업종 중 19.5%로 도매 및 소매업 20.5%에 이어 두 번째에 비중을 차지하고 있다. 그러나 고용안정사업의 경우 전체 업종 지원금 약 2,870억 원 중 건설업 지원금 약 61억 원으로 2.1% 수준에 불과하며, 직업능력개발사업은 전체 업종 지원금 약 1,470억 원 중 건설업 지

원금 약 10억 원으로 0.7%에 불과한 실정이다. 건설기능인등 급제 도입 이후 교육·훈련에 대한 중요성이 더욱 커지는 상황으로 현행 교육체계에서 벗어나 건설업 특성에 맞는 교육·훈련 체계 마련을 위한 고용보험기금 효율화가 필요하다. 고용보험기금 활용 증대를 통해 교육 프로그램을 다각화하여 앞서 제시한 등급별 교육 프로그램 체계를 마련하기 위해 고용보험기금 지원을 늘려 나가야 할 것이다. 또한 주요거점 교육기관 추가 설립 및 주요 거점 교육기관에 대한 예산지원을 확대하고 특성화고 및 마이스터고, 폴리텍 대학의 이론과 실습 연계를 위한 현장교육을 지원해야 할 것이다.

참고문헌

- 건설근로자공제회(2015), 『2015 건설근로자 퇴직공제 통계연보』.
- 건설근로자공제회·한국직업능력개발원(2020), 『건설기능인 경력산정 관련 '통합 DB 모델 구축' 연구』.
- 건설기술교육원·한국건설산업연구원(사)한국건설관리학회(2019), 『미래 건설 기술인력 육성 연구』.
- 건설기술인협회(2014), 『건설기능인등급제 시범사업 실시 연구』.
- 고용노동부(2020.3.14), “경력과 기능에 따라 대우받는 건설기능인! 적절한 임금이 보장되고 안전한 건설 일자리! - 고용노동부, 「제4차 건설근로자 고용개선 기본계획」 발표”.
- 고용노동부, 「사업체노동력조사」.
- 관계부처합동(2020), 『제4차 건설근로자 고용개선 기본계획 (2020~2024년)』.
- 국토교통부(2012), 『건설기능인력의 체계적 육성 및 수입 안정화 방안』.
- _____(2012), 『공공공사 현장의 건설기능인력 수급실태 조사』.
- _____(2013), 『건설기능인등급제 도입·운영방안』.
- _____(2015), 『건설기능인등급제 시범사업 확대 실시 연구』.
- _____(2019.8.9), “도제식 교육훈련으로 인재는 더하고 취업 걱정은 덜고”.
- 김명수·최명섭·김태훈·김준혁(2020), 『건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률 개정의 고용영향 분석 : 기능인등급제 도입을 중심으로』, 고용노동부·한국노동연구원.
- 김민형·나경연(2016), 『합리적인 건설기능인등급제 도입·운영 방안 및 파급효과와 관리 주체 대안 검토』, 한국건설산업연구원 이슈리포트.
- 김지혜(2019), 『건설인력 수급 전망: 2020-2024년』.
- 대한건설단체총연합회(2019), 『건설기능인력 숙련도 평가체계 구축방안』.
- 대한건설협회(2015), 『건설업임금실태조사(2015년 하반기)』.
- 명지대학교 산학협력단(2017), 『LH 품질도약을 위한 맞춤형 숙련공 육성 및 건설근로자 친화적 건설환경 조성 방안』.
- 심규범·김주화·이현화(2012), 『건설기능인력의 체계적 육성 및 수입 안정화 방안』, 국토해양부.
- 통계청, 「가계동향조사」.
- _____, 「이민자 체류실태 및 고용조사」 원시자료.
- _____, 「전국사업체조사」.
- 한국노동연구원(2018), 『건설산업 임금지급 기준 방식 개편에 따른 고용효과』.
- 한국은행(2018), 「전국 산업연관표」.
- 한국고용정보원, 「고용보험통계」.