

## 보도자료

보도일시	[지면보도] 2021년 3월 31일(수) 조간부터 [인터넷 기사] 2021년 3월 30일(화) 16:30이후 가능
연구관련	김명수 가톨릭대학교 경제학과 교수 (02-2164-4874, mskimcuk@catholic.ac.kr)
담당자	신현구 한국노동연구원 고용영향평가센터 평가기획팀장 (044-287-6407, shin@kli.re.kr)
	김대호 한국노동연구원 홍보전략팀장 (044-287-6041, helcyon@kli.re.kr)
배포일시	2021년 3월 30일(화) 14:40

## 건설기능인 등급제 도입에 따른 고용영향 분석

- 본 연구는 2019년 건설근로자의 고용개선에 관한 법률 개정내용에 포함된 건설기능인등급제 도입이 고용에 미치는 영향을 살펴보고 고용효과 제고를 위한 정책방안을 모색하였음

### 1. 건설기능인력 현황

- 건설업 취업자는 건설투자와 연관성이 높는데, 2020년 기준 건설 투자액은 263조원 규모로 나타남
  - 전체 건설업 취업자는 2,016천명이며, 조금씩 감소하는 추세
  - 이 가운데 건설기능인력은 73.7%인 1,485천명
  - 향후 COVID-19로 인해 건설투자는 보다 감소될 것으로 예상되는데, 건설업 취업자 중 70% 이상을 차지하는 건설기능인은 이러한 영향을 많이 받을 것으로 우려됨

〈표 1〉 전체 건설업 취업자 및 기능인력 규모 추이[단위: 천명]

구분	2016	2017	2018	2019	2020
건설투자액(조원)	264	283	270	263	263
전체 기능인력 수(천명)	1,382	1,482	1,508	1,501	1,485
전체 건설업 취업자(천명)	1,869	1,988	2,034	2,020	2,016

자료: 한국은행 경제통계시스템, 통계청 국가통계포털

## 2. 건설노동시장 특성 및 건설기능인 등급제

- 건설기능인 노동시장은 타 산업대비 빠른 고령화, 일용직 및 남성 위주의 구성, 외국인 기능인력 유입 등의 특징이 있음
  - 전체 건설업 취업자 부문에서는 50세 이상의 비율이 전체의 절반 가량(49.6%)을 차지
  - 임시·일용근로자 비중은 55.3%로 전산업 대비 약 2배 이상의 높은 비중
  - 2019년 건설업 종사 외국인 근로자는 95,000명 규모(통계청조사)이나, 불법 체류자 고려하면 실제 규모는 더욱 클 것으로 추정됨
- 건설기능인등급제는 2019년 10월 31일 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률에 포함되었고, 2021년 5월 27일 시행이 예정되어 있음
  - 건설기능인등급제는 건설기능인의 현장경력을 중심으로 교육·훈련, 자격, 포상 등을 고려하여 직종별 기능등급을 구분·관리하여 고용안정과 안정적인 처우개선을 통한 평생 직업으로서의 비전을 제시
  - 2020년 3월 정부는 '제4차 건설근로자 고용개선 기본계획'에서 3대 혁신과제(전자카드제, 기능인등급제, 적정임금제) 중 하나로 건설기능인등급제를 포함

- 기능인등급제, 적정임금제, 전자카드제 등 3대 혁신과제는 고용구조 개선을 통한 양질의 일자리 창출에 필요한 핵심과제로서, 경력 관리를 통한 근로자 처우개선 측면에서 서로 연관성이 높음

〈향후 일정〉

- 2020년: 경력, 자격, 교육·훈련, 포상을 총괄한 직종별(60개)·등급별(초·중·고·특급) 분류체계를 마련
- 2020~2021년: 대규모 건설현장을 대상으로 시범 적용하여 등급체계의 적정성, 시스템 안정성 등 검증·평가
- 2022년: 건설업 등록기준, 입·낙찰제도, 현장배치기술자 규정 등에 기능인등급제를 반영하여 우수 기능인력의 정규직 채용을 유도
- 2023년 : 기능인등급제 도입 경과 분석, 산업계 및 노동계 의견수렴 등을 통해 단계적으로 기능등급에 따른 적정임금 지급체계 추진을 검토할 예정

### 3. 건설기능인 등급제 시행의 핵심이슈 및 고용연계성

#### 가. 건설기능인등급제 고용평가의 핵심이슈

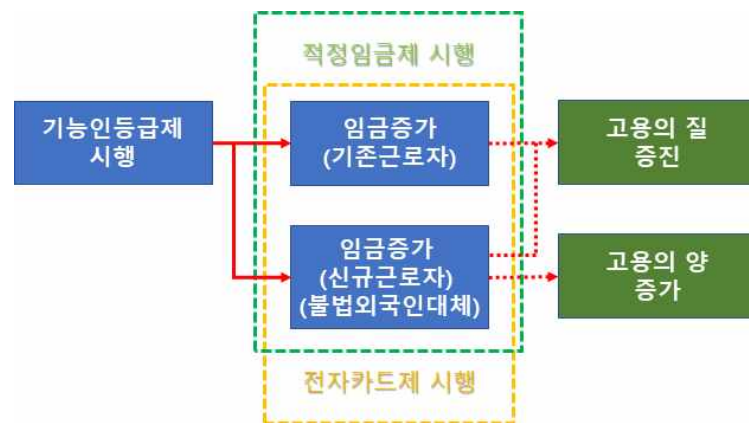
- 초·중·고·특급 4개 등급이 논의되지만 명확한 등급별 기준 부재
- 직종은 60개로 등급별 기준을 설정하는데 초점이 맞추어져 있지만 아직 구체적인 직종이 확정되지 않은 상태
- 건설기능등급제 연관제도의 범위가 설정되어야 함
  - \* 기능인등급제, 전자카드제, 적정임금제로 한정
- 등급별 적정임금 기준이 부재

#### 나. 고용연계성 설정

- 고용의 양 변화: 기능인등급제 시행 → 직업전망 제시(기능인등급제+등급별 적정임금제 시행) → 불법외국인 근로자 사용억제(기능인등급제+전자카드제 결합) → 신규 내국인 취업자 대체(직접 고용증가) → 순임금증가 → 소비지출효과 → 추가고용증가(간접 고용효과)

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

〈그림 1〉 고용연계성



#### 4. 기능인등급제 시행에 따른 건설근로자 고용효과 전망

- 기능인등급제·전자카드제·적정임금제는 상호연계성이 높으나 아직 제도가 구체적으로 시행되지 않아, 시기적으로 시나리오를 설정하는 것은 한계가 있음. 이에 따라 해당 제도들이 원활히 시행된다는 가정 하에 시나리오를 설정
- 건설기능인등급제 시행에 초점을 맞추고 있기 때문에 건설기능인 등급제의 순효과를 측정

〈표 2〉 정책시나리오

구분	시나리오1	시나리오2	시나리오3
기능인등급제	○	○	○
전자카드제	×	○	○
적정임금제	×	×	○

- 건설기능인 임금변화에 따른 고용의 양 변화 분석은 건설기능인등급제 시행으로 인해 불법외국인근로자를 대체하는 내국인에 초점을 맞춤
  - 직접고용효과는 불법외국인을 대체한 신규유입 근로자수로 측정, 간접고용효과는 불법외국인이 국내근로자로 대체됨으로서 발생하는 순임금 증가분에 대한 소비지출 효과를 의미

〈표 3〉 기능인등급제 시행에 따른 고용효과[단위: 명]

구분	시나리오1	시나리오2	시나리오3
직접고용효과(내국인대체수)	4,549	4,648	4,872
간접고용효과(소비지출효과)	80	82	85
총고용효과(직접고용효과+간접고용효과)	4,629	4,730	4,958
총고용대비 비율	0.02%	0.02%	0.02%

- 공공부문에서 건설기능인등급제 시행에 따라 발생하는 고용의 양 효과는 시나리오별로 4.6~4.9천명으로 나타남
  - 2018년 기준 전국사업체조사의 총 종사자 수를 기준으로 전산업과 건설업에 차지하는 비중을 보면, 전산업 기준 0.02% 수준으로 다소 낮은 수준. 특히 간접고용효과가 직접고용효과에 비해 상대적으로 작게 나타나고 있으며, 이는 임금 증가를 가정하지 않고 불법외국인의 해외유출 금액만을 대상으로 하였기 때문
  - (시사점) 고용의 양 효과를 추정된 결과를 종합하면, 전반적으로 시나리오별로 큰 차이가 나지 않으며, 그 규모도 크지 않았음. 이는 제도의 속성상 고용의 양보다는 질에 더 큰 영향을 미칠 것이기 때문이며, 적정임금제도의 등급별 차등임금이 명시화 되지 않았기 때문인 것으로 판단됨
  - 시나리오별 고용의 질에 관한 6가지 지표의 변동을 설문 및 FGI를 통하여 추정된 결과 기능인등급제의 도입은 근로일수, 평균소득, 정규직 비중, 근속연수, 양성평등, 일자리만족도 모두 증가할 것으로 나타남

- 적정임금제까지 모두 적용되는 시나리오 3의 경우 고용의 질이 가장 높게 증가할 것으로 추정되었는데, 이는 기능인등급제, 전자카드제, 적정임금제는 서로를 보완하며 함께 도입되어야 한다는 점을 시사

## 5. 건설기능인등급제 정착을 위한 정책제언

### ○ 시행을 위해 선결되어야 하는 방안으로

- 건설기능인등급제가 적용되려면 우선 대상이 되는 직종의 적용 범위에 대한 보완 필요
- 전자카드제 및 적정임금제와의 연계성 강화를 위한 제도적 보완이 필요
- 건설기능인등급제의 활용에 대한 추가 방안이 필요
- 건설기능인등급제에 따른 공사비용 증가에 대한 우려 해소
- 등급별 미스매치 해소를 위한 정책방안 보완

### ○ 정책제언1: 기능인 등급에 맞춘 교육, 육성 프로그램 지원

- 교육·훈련 프로그램을 통한 등급관리가 이루어질 수 있도록 등급별 역량 맞춤형 교육 및 육성 프로그램이 마련되어야 함
- 신규(진입)-초급-중급-고급 등 4단계로 구분하여 교육훈련 체계를 마련하는 방안이 필요
  - \* 건설현장에 진입하기 직전 단계의 학생들을 대상으로 현재 운영 중인 폴리텍 대학, 마이스터고 및 건설 관련 특성화고 등을 통한 교육이 필요
  - \* 초급의 경우 건설현장으로 진입한 신규 인력을 대상으로 기존 거점교육훈련 기관의 교육과정이 필요
  - \* 중급의 경우 중급 기능인을 대상으로 실시하며, 산업기사 자격증 취득 수준의 교육이 요구되고 현장 체크리스트에 따른 향상 교육 실시
  - \* 고급의 경우 고급 기능인을 대상으로 실시하며, 기능사 자격증 취득 수준의 교육. 또한 단순 기술교육 뿐 아니라 현장관리 교육도 실시

### ○ 정책제언2: 건설기능인 관련 DB 통합 등 시스템 구축

- 건설기능인 관련 정보관리기관은 총 7개 기관으로 각 기관별 DB 관리 항목 및 관리기준이 상이한 실정



- 기능인등급제 시행으로 인한 등급분류 기준으로 활용 가능한 현장경력, 자격사항, 교육·훈련, 포상 등을 일관성 있고 종합 관리하는 시스템 구축이 필요
- 현재 각 DB별로 관리되고 있는 분류 기준을 한국고용직업분류 (KECO) 세분류를 기준으로 건설근로자의 근로내역이 신고될 수 있도록 행정적 조치가 필요
- 퇴직공제와 고용보험 양 제도의 사업장 매칭 여부를 파악하기 위한 방안이 필요

○ 정책제언3: 건설기능인력 육성을 위한 **고용보험기금 효율화**

- 건설기능인력 양성사업의 재정지원금은 전적으로 고용노동부의 고용 보험 재원으로 운영되는데, 활용률은 30% 미만 수준에 불과
- 건설기능인등급제 도입 이후 교육·훈련에 대한 중요성이 더욱 증가 하는 상황으로 현행 교육체계에서 벗어나 건설업 특성에 맞는 교육·훈련 체계 마련을 위한 고용보험기금 효율화가 필요
- 고용보험기금 활용 증대를 통해 교육프로그램을 다각화시켜 교육 프로그램 체계 마련을 위해 지원을 늘리고, 주요거점 교육기관 추가 설립 및 주요거점 교육기관에 대한 예산지원을 확대하고 특성화고 및 마이스터고, 폴리텍 대학의 이론과 실습 연계를 위한 현장교육을 지원

첨부: 고용영향평가브리프 2021년 제2호(통권 제21호) 원문. 끝.