건설정책리뷰 2021-05

기능등급제 활용방안

박 광 배

2021.11

RICON
대한건설정책연구원

요 약

■ **생산구조 혁신과 기능등급제 시행은 건설산업 전반에 직접적인 영향을 미치고 있고, 등급을 보유하고 있는 건설근로자의 활용도 제고방안을 검토하는 것이 필요함**

- 생산구조 혁신은 업역규제 폐지, 업종체계 개편, 등록기준 정비를 내용으로 함
- 기능등급제는 건설근로자법령에 근거를 두고 있고, 통합 60개 직종 중 49개 직종을 대상으로 5월 27일부터 시행되고 있음
- 업역규제 폐지로 야기된 상호시장 진출은 직접시공 의무를 규정하고 있고, 등록기준 정비는 기술능력 강화를 통해 시공역량 담보의 방향성을 제시하고 있음
- 이런 측면에서 생산구조 혁신은 현장경력을 기반으로 환산경력을 산정하여 등급을 부여하는 기능등급제와 밀접한 관련성이 있고, 이런 전제에서 등급보유 근로자 등록기준 반영방안과 효율적 활용방안 모색이 필요하며, 이런 필요에 대응하는 것이 연구의 목적임

■ **등록기준 반영에 활용하는 등급자는 중급 이상 근로자가 효과적일 것으로 판단됨**

- 건설산업기본법령에 따라 초급 이상 건설기술인을 기술요건으로 활용할 수 있음
- 활용 필요성은 등록기준 반영의 실효성 제고를 위한 수단이며, 공감대를 형성할 수 있는 기반이라고 할 수 있음
- 이런 판단에 근거하여 활용 필요성은 건설기술자 구인난 완화, 등록기준 신뢰도 제고, 기능등급자 자긍심 고취, 기능등급제 활성화 등으로 제시함
- 중급 이상 등급 보유자는 현장경력과 학력 등을 기준으로 환산하는 경우 초급기술인과 유사한 수준이 될 수 있음
- 따라서 중급 이상의 등급보유자를 등록기준의 기술능력으로 반영하는 방안을 제안함

■ **생산구조 혁신과 기능등급제의 시행으로 시공역량 확보의 중요성이 증대되고 있고, 이에 필요한 건설근로자 중 등급 보유자의 효율적인 활용 필요성과 활용방안을 제시함**

- 등록기준 반영 이외에 등급 보유자의 효율적 활용방안을 통해서 기능등급제 활성화를 유도할 수 있음

- 선행연구에서 제시하고 있는 조사결과에 의하면 등록기준 반영 이외에도 현장배치기술자 활용, 시공능력 평가 반영, 입찰 시 가점, 사회보험요율 감면, 공사수주 시 낙찰률 인센티브 등이 제시되었음
- 이들 가운데 사회보험요율 감면, 공사수주 시 낙찰률 인센티브 등은 비용 수반이 필요하다는 점에서 현실화 가능성이 높지 않음
- 등급 보유자를 현장배치기술자로 활용하는 방안은 현행 법령의 규정상 수용이 어려운 것으로 판단되나, 30억원 미만 공사를 대상으로 중급 이상의 등급자에게 현장배치 이전 관리역량 교육훈련 이수를 조건으로 허용하는 것이 제도 활성화를 위해 필요함
- 시공능력평가 반영은 초급기술인도 포함돼 있고, 중급 이상 등급자는 건설기술 진흥법의 초급기술인과 유사한 수준과 역량을 기대할 수 있을 것으로 판단되며, 이런 판단 하에 현재의 규정에 등급자를 포함하는 방안을 제안함
- 하자보수보증수수료 우대는 등급을 보유한 숙련자의 시공참여로 하자의 위험을 낮출 수 있다는 측면에서 검토되어야 하며, 등급이 높은 근로자가 참여하는 공사일수록 비례적으로 수수료 우대방안 검토가 필요함
- 등급 보유자를 취업에서 우선적으로 배려하는 방안도 제도의 활성화와 등급자 활용도 제고에 필요한 수단이라고 할 수 있는데, 고용불안정에서 노무를 제공하고 있는 근로자에게 가장 선호도가 높은 처우개선 수단이 안정적인 일자리라는 측면에서 검토되어야 함

■ **기능등급제가 활성화되고 생산구조 혁신에서 추진되는 과제들과 효과적으로 연계되기 위해서 숙련도 평가의 필요성을 제안함**

- 기능등급제의 등급 구분은 환산경력에 의해서 이루어지고, 환산경력에서 현장경력이 차지하는 비중이 절대적임
- 따라서 현장경력이 효율적으로 증빙되고, 현장경력에 상응한 생산성과 숙련도가 담보되어야 기능등급제가 활성화 될 수 있음
- 그러나 현장경력을 증빙하는 공식적인 자료인 고용보험 자료와 퇴직공제 자료는 각각 2001년과 2006년부터 전산으로 관리되고 있어 건설근로자의 실제 현장경력 증빙에 한계를 보일 수밖에 없음
- 이는 정보시스템의 성격을 갖고 있는 기능등급제가 보완해야 할 가장 중요한 과제라고 할 수 있고, 보완의 수단으로 등급자의 숙련도 평가가 이루어져야 함
- 숙련도 평가가 이루어져야만 등급과 생산성 및 숙련도가 일치하지 않는 상황을 제거할 수 있고, 기능등급제가 효과적으로 운영될 수 있을 뿐만 아니라 생산구조 혁신에 따라 추진되고 있는 상호시장 진출 시 요구되는 직접시공과 기술능력 강화에도 긍정적인 역할을 할 수 있음

목 차

Ⅰ. 서론 1

Ⅱ. 기능등급제 및 생산구조 혁신의 추진배경 및 동향 3

1. 기능등급제의 의의 및 운영방식 3
2. 생산구조 혁신의 추진배경 및 동향 10

Ⅲ. 기능등급 보유자 등록기준 반영방안 13

1. 건설업 등록기준으로서 기술능력 13
2. 기능등급 보유자 등록기준 반영방안 19

Ⅳ. 기능등급 보유자 효율적 활용방안 24

1. 기능등급 보유자 활용 필요성 24
2. 기능등급 보유자 효율적 활용방안 26

Ⅴ. 결론 및 정책제언 33

1. 결론 33
2. 정책제언 36

참고문헌 38

Ⅰ. 서 론

○ 최근 건설산업은 기술적, 제도적으로 많은 변화가 진행되고 있으며, 이런 변화들은 건설시장과 업체에 직접적으로 영향을 미치고 있음

- 기술의 발전은 현장 중심의 시공에서 제조업과 연계의 범위가 확대되는 양상으로 나타나고 있고, 정보통신의 활용으로 진전되고 있음
- 건설산업 전반에 영향이 나타나고 있는 제도 변화로는 건설산업 생산구조 혁신 로드맵을 들 수 있고, 4개 부문의 근본적인 혁신이 추진되는 것으로 발표됨
  - 4개의 혁신 부문 중 생산구조 혁신은 건설산업에 직접적이고 큰 영향이 파급될 것으로 예상되고 있음
- 또한 2021년 5월 27일부터 시행되고 있는 건설근로자 기능등급제는 현장경력과 자격증, 훈련, 포상 등을 종합하여 경력을 환산하고, 이를 4개의 등급으로 구분하는 제도로 건설사업주와 근로자 간 정보비대칭을 완화할 수 있는 수단이 될 수 있음
- 건설업 생산방식에 직접적인 영향을 미치는 기술발전은 생산요소 중 노동 수요의 변화와 밀접하게 연관돼 있고, 생산구조 혁신과 기능등급제도 생산요소 중 노동과 관련돼 있음
  - 생산구조 혁신 중 업역규제 폐지에 따라 종합건설업과 전문건설업은 상호시장 진출이 허용되고 있으며, 종합건설업자와 전문건설업자는 기존 상대방 시장에 진출하기 위해서는 등록요건을 충족하고 직접시공을 해야 함
  - 직접시공은 하도급을 하지 않고 생산요소인 자본과 노동을 사용하여 생산활동을 수행하는 것을 의미하는데, 효율적인 생산요소 사용의 중요성이 확대되고 있음
  - 또한 기능등급제는 건설근로자를 현장경력과 자격증, 교육훈련, 포상을 종합하여 4개로 기능등급을 구분하는 제도임
  - 기능등급제의 취지는 여러 가지를 들 수 있으나, 건설근로자 수급과정에서 사용자와 근로자 사이에서 발생하는 정보 비대칭을 해소하기 위한 정보 제공시스템이라고 할 수 있음
  - 즉 기능등급제는 생산요소로서 노동의 효율성 제고를 위한 수단이라고 할 수 있고, 이런 측면에서 생산구조 혁신에 의해 야기되고 있는 건설산업의 변화, 그리고 이에 적응해야 하는 건설업체 측면에서 효과적인 활용방안 모색의 필요성이 크다고 할 수 있음

○ 기능등급제는 건설근로자의 직종을 60개로 통합하고 환산경력을 산정하여 직종별 4개의 등급으로 나누는 제도이며, 처음 도입되는 제도여서 변화와 함께 혼란이 야기될 수 있을 것으로 예상됨

- 건설근로자의 직종은 구분의 목적에 따라 차이를 보이고 있고, 많게는 400여 개가 넘고, 공공공사 원가산정에 사용되는 시중노임단가 직종은 127개임
- 이들 직종을 60개로 통합하고, 전산자료로 확인되는 현장경력을 기본으로 환산경력을 산정하는 것은 혼란이 발생할 여지가 있음
- 또한 기능등급제가 정보비대칭을 해소하는 수단이라는 점에서 효과적인 정보 제공이 이루어지기 어려움
- 건설근로자는 자신의 실제 현장경력과 전산자료로 확인되는 경력에서 차이가 날 수 있고, 이런 상황이 발생하면 기능등급제에 의한 기능등급을 수용하지 않게 될 것으로 판단됨
- 이처럼 기능등급제는 제도의 초기단계에서 겪을 수 있는 시행착오 이외에도 혼란의 소지가 있는 것으로 판단됨

○ 기능등급제 시행과 생산구조 혁신이 건설시장에 미치는 영향을 감안하여 기능등급 보유 건설근로자의 제도적 활용방안에 대한 검토가 필요하며, 관련 대안을 제시하는 것이 연구의 목적임

- 최근 건설업 관련 제도 개편과 새로운 제도의 시행으로 종합적인 영향이 나타나고 있어 효과적인 대응에 필요한 방안 모색이 시급한 상황임
- 특히 기능등급제와 생산구조 혁신은 생산요소인 노동의 수급과정에 직접적으로 큰 영향을 미칠 수 있는 환경변화라고 할 수 있음
- 따라서 두 제도의 연계성을 검토하고 대응할 수 있는 자료를 제공하는 것이 필요함
  - 기능등급제는 건설근로자의 수급과정에 많은 영향을 미칠 수 있고, 생산구조 혁신 중 등록요건 개편은 기술자요건의 등록기준을 충족하는 경우 시공역량이 확보된 것으로 인정받을 수 있는 환경으로의 변화를 추구하고 있음
  - 이렇게 볼 때 기능등급제에 의해 일정 등급 이상의 등급을 부여받은 숙련자를 등록기준에 추가하는 방안을 포함하여 다양한 활용방안을 모색하는 것이 필요하며, 본 연구는 관련되는 대안을 제안하는 것을 목적으로 수행되었음

Ⅱ. 기능등급제 및 생산구조 혁신의 추진배경 및 동향

1. 기능등급제의 의의 및 운영방식

○ 건설근로자 기능등급제는 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률(이하 건설근로자법)에 시행 근거를 두고 있음

- 2019년 11월 26일 건설근로자법 제7조의4와 제7조의5에 따라 제도 시행 및 등급확인증 발급에 관한 규정이 신설되었음
  - 제7조의4와 제7조의5는 건설근로자법의 제2장에 속하며 건설근로자의 고용개선에 관한 내용과 제도들을 규정하고 있음
  - 건설근로자의 기능등급 구분은 국토교통부장관이 고용노동부장관과 협의하여 산정하고 관리하도록 규정하고 있음
  - 국토교통부장관이 기능등급 구분 · 관리 필요에서 자료 요청을 할 수 있고, 요청을 받은 기관 · 법인 · 단체 등에 대해서는 자료제출 의무를 부과하고 있음
  - 제7조의5에서는 기능등급확인증 신청 및 발급에 관해 규정하고 있고, 사업주와 발주자에 대해서는 국토교통부령으로 정하는 사유에 해당하는 경우에만 허용하고 있음

○ 건설근로자 기능등급제는 정보시스템이라는 특성을 갖는 제도로 이해할 수 있으며, 제도의 시행으로 건설근로자에 대한 경력관리체계가 구축되었다는데 의의가 있고, 생산성 향상을 위한 노동의 효율적 사용을 기대할 수 있는 장점이 있는 것으로 평가할 수 있음

- 건설근로자의 등급 산정에 가장 기본이 되는 정보는 고용보험과 퇴직공제에 관한 전산화 된 자료로 산정되는 현장경력이지만, 교육 · 훈련과 자격증, 포상 등을 종합적으로 관리할 수 있음
- 이런 운영방식으로 인하여 개별 건설근로자의 정보가 관리될 수 있는 기반이 조성된 것으로 볼 수 있음
  - 그동안 건설근로자는 대부분 임시 · 일용직으로 고용계약을 체결하고 노동을 제공함에 따라 사용자에 의한 경력관리가 이루어지기 어려운 상황이었음

- 이런 환경을 감안하여 기능등급제에서도 고용보험과 퇴직공제 자료와 같이 신뢰할 수 있는 정보를 기반으로 운영이 이루어지는 것으로 볼 수 있음

- 건설근로자의 직종과 직종별 경력이 관리되고 활용될 수 있는 기반이 조성되면 사용자의 정보부족을 보완할 수 있는 효과를 기대할 수 있고, 이런 결과로 정보격차 완화가 가능하여 노동의 수요과정에서 발생할 수 있는 비효율을 줄일 수 있고, 거래비용도 감소할 것으로 기대됨

○ 건설사업주와 건설근로자는 기능등급제라는 제도를 수용하는데 명확한 차이를 보이고 있음

- 건설사업주는 기능등급제가 정보를 활용하여 노동력 사용의 효율성 제고를 통해서 생산성 향상을 기대할 수 있는 제도로 인식하고 있음
  - 이런 기대가 현실화되기 위해서는 등급과 숙련 또는 생산성이 담보될 수 있어야 함
  - 이런 측면에서 건설사업주는 각 등급의 숙련도를 평가하는 기준과 운영 필요성에 대해서 주장하고 있음
- 건설근로자 현장경력의 공식화에 따른 처우개선과 임금인상 등이 제공되는 제도라는 인식을 갖고 있는 것으로 판단됨
  - 건설근로자의 경력과 자격증, 훈련, 포상 등을 종합한 객관적인 정보가 관리되는 수단이며, 이를 통해서 객관적으로 확인되는 환산경력에 비례하여 처우개선이 이루어질 수 있을 것으로 기대하는 것으로 판단됨

○ 이처럼 건설사업주와 건설근로자는 기능등급제의 효과와 영향에 관해 인식의 차이를 보이고 있으나, 건설근로자의 정보가 객관화되는 제도라는 점에서는 공감대가 있다고 할 수 있으며, 결국 기능등급제는 노동의 수급과정에서 발생하고 있는 근로자의 생산성 및 숙련에 관한 정보격차를 완화하는 정보시스템이라고 볼 수 있음[1)]

○ 2021년 5월 27일 건설근로자를 대상으로 하는 기능등급제가 시행되었으며, 제도의 정착과 활성화, 그리고 등급을 받은 건설근로자의 활용도를 높이기 위한 제도개편이 예정돼 있음

- 건설근로자를 대상으로 객관적으로 검증된 이력을 종합적으로 산정한 환산경력을 기

1) 건설근로자공제회의 건설기능플러스도 건설근로자 기능등급제를 경력, 자격, 교육·훈련 등을 종합적으로 고려하여 직종별 기능등급을 구분·관리하는 종합 경력관리 체계라고 설명하고 있음

준으로 4등급으로 구분하여 관리하는 제도임

- 현장경력과 자격증, 교육훈련, 포상이력 등을 종합하여 환산경력을 산정하며, 이렇게 산정된 환산경력을 기준으로 4개 등급으로 구분함
- 환산경력 3년 미만 건설근로자는 초급을 부여하며, 3년 이상은 중급, 9급 이상 환산경력자는 고급, 그리고 21년 이상은 특급이 됨

- 국토교통부는 기능등급제 활성화를 위해 숙련된 건설근로자를 6개월 이상 고용하는 건설업체에 대해서는 시공능력평가 시 가점을 부여하는 법령 개정을 2021년 중 추진하겠다는 방침을 밝혔음
  - 건설산업기본법 시행규칙을 개정하여 시공능력평가 시 우대하는 방안이 추진될 것으로 예상됨
- 기능등급제는 공공공사 현장을 대상으로 시범사업을 하고, 검증을 거쳐 기능등급을 보유한 건설근로자 역할 확대 및 활용도 제고방안을 모색하게 됨
  - 건설근로자의 현장관리 역량과 기능등급제 숙련 근로자의 시공품질 향상효과를 검증하고, 이 결과를 바탕으로 건설근로자의 역할 확대 추진이 검토됨
- 정책당국은 기능등급제 시행으로 건설근로자의 처우개선 뿐만 아니라 시공품질 향상을 통한 건설산업의 경쟁력 강화를 기대하고 있음

[그림 2-1] 기능등급제 등급기준

자료: 건설근로자공제회, 건설기능플러스(http://cw.or.kr/plus/skill/system/definition.do)

○ 기능등급제는 현장경력, 교육훈련, 자격증, 포상 실적을 종합한 환산경력이 산정되며, 이를 기준으로 각각의 등급이 결정됨

- 현장경력은 등급 결정 시 가장 중요하고 직접적인 영향을 미치는 요소이며, 건설현장에서 근로한 경력으로 신청한 직종의 경력은 100% 인정되고, 그 외 경력은 50%만 인정됨
  - 현장경력의 산정은 고용보험 또는 퇴직공제를 통해서 확인된 근로일수만 인정하는 것을 원칙으로 함
  - 기능등급증명서 발급을 신청한 직종이 고용보험 및 퇴직공제 신고직종과 연계되는 경우에는 경력을 100% 인정, 그렇지 않은 경우 50%만 인정

- 자격증 보유자는 취득한 기능계 국가기술자격의 종류에 따라 경력으로 환산되는 방식이며, 기능등급확인증의 직종과 같은 직종의 자격은 100%, 이외의 자격은 20%를 반영하게 됨(〈표 2-2〉 참조)
- 교육훈련 이수자는 교육일수와 수료한 교육의 등급을 구분하여 차등 적용되는 구조이며, 특성화고등학교 건설관련 분야 교육과정도 반영됨
- 포상실적은 건설근로자가 참여한 기능경기대회의 규모와 주최자, 그리고 수상실적에 따라 정해진 연수가 산정되는 형태로 운영됨

〈표 2-1〉 기능등급제 경력 환산기준

현장경력	퇴직공제나 고용보험으로 확인된 근로일수 ※ 신청 직종과 같은 직종 경력은 100%, 그 외 경력은 50% 인정
자격	인정기능사(1.5년) 기능사(2.0년) 산업기사(4.9년) 기능장(10.5년) ※ 신청 직종과 같은 직종 자격은 100%, 그 외 자격은 20% 인정
교육 · 훈련	교육일수 × 등급별 계수 ※ 등급별 계수: 고급이상(4.5), 중급(3.0), 초급(1.0), 기초(0.5)
포상	민간대회(1.5년), 지방대회(1.5년), 전국대회(2년), 국제대회(3년) × 순위별 계수 ※ 순위별 계수: 1위(100%), 2위(80%), 3위(60%) 등

자료: 건설근로자공제회, 건설기능플러스(http://cw.or.kr/plus/skill/system/definition.do)

〈표 2-2〉 기능등급제 자격 환산기준

구분	기능장	산업기사	기능사	인정기능사
환산기준	10.5년	4.9년	2.0년	1.5년

자료: 건설근로자공제회, 건설기능플러스(http://cw.or.kr/plus/skill/system/definition.do)

〈표 2-3〉 기능등급제 포상실적 환산기준

구분	국제기능올림픽대회	전국기능경기대회	지방기능경기대회	민간기능경기대회
1위	3.0년	2.0년	1.5년	1.5년
2위	2.4년	1.6년	1.2년	1.2년
3위	1.8년	1.2년	0.9년	0.9년
기타 순위	1.4년	0.9년	0.7년	0.7년

자료: 건설근로자공제회, 건설기능플러스(http://cw.or.kr/plus/skill/system/definition.do)

○ 각 직종별로 4개 등급으로 구분되는 기능등급제는 각 등급별로 공통적으로 요구되는 지식과 숙련수준 및 자격과 경력, 그리고 역할이 예시돼 있음

- 초급은 상위 등급자의 작업을 보조하는 수준의 지식과 기능이 요구됨
- 중급은 간단한 작업 또는 어렵지 않은 작업을 독자적으로 수행하는 데 필요한 지식과

기능보유가 요구됨

- 고급은 해당 직종의 작업에 관한 모든 것을 시공하는 데 필요한 지식과 기능을 갖춘 기능공을 의미함
- 특급은 고급이 갖춘 역량에 조직을 관리할 수 있는 관리능력이 요구되는 것으로 볼 수 있으며, 해당 직종과 관련되는 전문적 지식도 갖추고 있어야 함
- 고급과 특급 간 요구수준이 큰 것으로 보이며, 특히 특급에서 요구되는 조직을 관리할 수 있는 관리능력은 시공과는 구별되는 별도의 영역이라고 할 수 있음
  - 현장에서 오랜 기간 시공경험을 축적하여 기능공의 역할을 할 수 있다고 해서 관리능력도 병행하여 축적되는 것이 아니라는 점에서 비록 소규모라도 팀·반장 역할을 할 수 있을 것인지에 대해서는 의문이 있을 수 있음
  - 또한 환산경력 기준으로 보더라도 특급은 21년 이상, 고급은 9년 이상 21년 미만으로 설정돼 있어 고급의 범위가 너무 넓고, 이런 점에서 특급과 고급이 제공할 수 있는 역할의 간극이 큰 것으로 판단됨
  - 즉 환산경력 9년의 고급과 20년의 고급은 서로 다른 역할이 주어져야 하는 수준의 격차라고 할 수 있음에도 동일한 등급으로 산정되는 것은 합리적이지 못하다고 할 수 있음
  - 특급도 풍부한 현장경력을 보유하고 있어 숙련자로 인정되지만, 작업팀이 수행하는 특정한 공정에 관한 전반을 관리하는 것은 별도의 영역에 해당되는 역량이 필요한 것으로 볼 수 있음

〈표 2-4〉 등급별 공통 요구수준

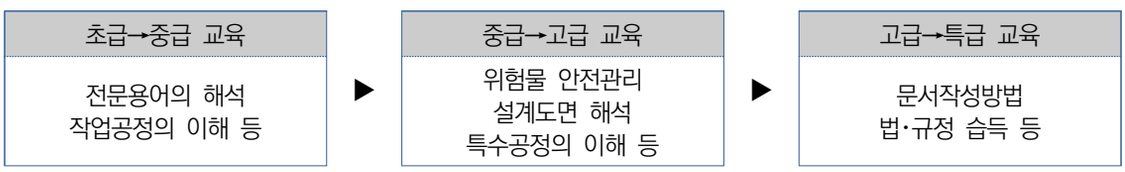
구분	초급	중급	고급	특급
지식 및 기능	공구 명칭과 사용방법, 현장의 공사용어 및 안전신호 등 이해	재료특성 파악하고 작업절차 숙지, 중요작업은 상급자 도움 필요	재료 결합식별 가능, 도면해석 가능, 환경에 구애받지 않고 독자적 작업수행 가능	고도의 전문지식 및 조직전반 관리능력 보유
숙련수준	조공수준	준기공수준	기능공수준, 소규모 팀·반장 역할 가능	중규모 이상의 팀·반장
자격 및 경력	대체로 자격증 없고, 현장경력 보유	인정기능사 또는 기능사+현장경력	산업기사+현장경력	기능장+현장경력

자료: 건설근로자공제회, 건설기능플러스(http://cw.or.kr/plus/skill/system/definition.do)

○ 기능등급제에서는 상위 등급으로 승급을 위해서 교육훈련을 수료하도록 하고 있고, 특급으로 승급하기 위해서는 문서작성과 법·규정을 습득해야 함

- 초급에서 중급으로 승급하기 위해서는 해당 직종의 작업에서 필요한 용어와 공정을 이해하는 역량이 요구됨

- 특급은 현장관리에 필요한 문서작성방법, 법·규정을 습득하고 업무에 활용할 수 있는 역량을 보유해야 함
- 이런 역량을 요구하는 것은 현장에서 빈번하게 이루어지는 설계변경 및 각종 업무를 효과적으로 수행하는데 필요하기 때문임
- 따라서 고급의 등급을 받은 건설근로자는 현장을 관리하는 역할을 수행할 수 있는 역량을 갖추고 있어야 할 것으로 판단됨



[그림 2-2] 기능등급제 승급교육

○ 기능등급제 시행에 따라 건설근로자와 건설사업주는 물론 사업전반에 나타날 수 있는 긍정적인 기대효과도 제시되었음

- 건설근로자는 기능등급의 상승에 따라 처우개선과 직업전망을 가질 수 있는 것이 긍정적인 기대효과임
- 건설사업주는 숙련도가 있는 건설근로자에 대한 정보부족을 해소할 수 있고, 이들을 활용하여 시공품질 향상이 가능하다는 점이 기대효과로 제시되었음
- 산업적 측면에서는 청년층 건설근로자의 입직을 통해서 고령화를 해소할 수 있고, 안정적인 숙련 근로자 수급이 가능할 수 있다는 점이 제시되었음

○ 기능등급제 시행의 전제조건으로 각기 상이한 기준으로 분류돼 있는 건설근로자의 직종을 통합하는 것이 필요하며, 이런 필요에 의해 60개의 직종으로 통합되었으나, 일부 직종은 기능등급제 대상에서 제외돼 있음

- 공공공사의 원가산정에 활용되는 시중노임단가 직종은 현재 127개 직종임
- 또한 건설근로자공제회가 퇴직공제 목적으로 분류한 직종은 약 400여 개에 이름
- 이처럼 많은 직종을 각각 4개 등급으로 구분하여 기능등급제를 운영하는 것은 현실적으로 매우 어려움이 따를 수밖에 없고, 이런 문제를 해소하기 위해 60여개 직종으로 통합하였으나, 11개 직종을 제외하고 49개 직종을 대상으로 기능등급제를 운영함
  - 예를 들어 통합 60개 직종 중 토공은 건설근로자공제회의 퇴직공제 신고직종 중 토공, 양수공, 우물공, 적층공, 토류판공, 골재쇄석공, 디워터링공, 락볼팅공, 모래분사공, 몰탈스프

레이공, 물다짐흙쌓기공, 흙막이공, 착암공을 모두 포함하고 있음

- 통합직종 중 준설공은 준설선선장, 선장, 준설선기관사, 기관장, 기관선원, 준설선운전사, 갑판선원, 기중기선원, 인양공, 준설선공, 항타선원, 선원, 해상공으로 신고되는 퇴직공제 직종을 포괄하고 있음
- 미장공, 코킹공, 판넬조립공, 도배공, 유리공, 보온공, 플랜트보온공, 조경공, 제관공, 플랜트제관공, 덕트공, 플랜트덕트공, 일반특수용접공, 플랜트특수용접공, 외선전기공, 철도신호제어공을 제외한 직종은 2개 이상의 직종이 통합돼 있음
- 측량공, 건설기계공, 일반기계공, 문화재시공, 송변전공, 배전공, 내선전기공, 외선전기공, 철도신호제어공, 정보통신공, 안전관리 등의 11개 직종은 기능등급제에서 제외되었음

〈표 2-5〉 통합 60개 직종

토공	도장	건축배관	플랜트제관
포장	철근	보일러	덕트
궤도	콘크리트	상하수도배관	플랜트덕트
보링	창호	플랜트기계설비	일반용접
준설	비계	플랜트전기설비	일반특수용접
측량	패널조립	플랜트계측설비	플랜트용접
형틀목공	도배	플랜트배관	플랜트특수용접
건축목공	유리	조경	송변전
조적	수장	벌목	배전
미장	보온	건설기계	내선전기
견출	플랜트보온	일반기계	외선전기
방수	지붕	잠수	철도신호제어
코킹	철거	문화재시공	정보통신
타일	강구조	일반기계설비	발파
석공	건축기계설비	제관	안전관리

주: 음영으로 표시된 직종은 기능등급제가 시행되지 않는 직종임

자료: 건설근로자공제회, 건설기능플러스(http://cw.or.kr/plus/skill/system/definition.do)

○ 기능등급제에 의해 부여된 등급 보유자의 고용안정과 경제적 편익을 강화하기 위한 제도 개편이 검토되고 있으며, 이런 제도개편은 기능등급제가 시행착오를 최소화하고 활성화되는데 긍정적인 역할을 할 수 있을 것으로 판단됨[2)]

- 국토부는 숙련된 건설근로자를 6개월 이상 장기 고용하는 건설업체는 시공능력평가 시 가점을 부여하는 방안을 2021년 중 관련 법령을 대상으로 개정을 추진하고 있음
  - 시공능력평가 시 가점을 부여하기 위해서 건설산업기본법 시행규칙 개정을 추진되고 있음
- 또한 기능등급을 보유한 건설근로자를 사용하여 시공품질 향상이 검증되고 현장관리 역량이 확인될 경우 등급을 받은 건설근로자의 역할이 확대될 수 있는 방안도 검토되고 있음

2) 2021년 5월 25일 배포된 국토교통부 보도자료

2. 생산구조 혁신의 추진배경 및 동향

○ 건설산업 전반에 많은 영향을 미치고 있는 제도변화로는 건설근로자 기능등급제 이외에도 생산구조 혁신이 있음

- 2018년 7월 25일 건설산업 혁신 노사정은 생산성 향상, 공정경쟁 촉진, 상생협력 활성화 등에 관해 합의했음
  - 건설산업 혁신에 관한 노사정 선언은 과거의 시행착오를 반복하지 않기 위해서 혁신의 방향성에 대해서 노사정이 공감대를 형성한 것으로 볼 수 있음
- 생산구조 혁신을 포함하고 있는 건설산업 생산구조 혁신 로드맵은 2018년 6월 28일의 건설산업 혁신방안 취지를 구체화 한 것이라고 할 수 있음
- 생산구조 혁신은 2018년 11월 7일 국토부가 발표한 건설산업 생산구조 혁신 로드맵 중 생산구조 혁신의 대상으로 업역규제 폐지, 업종체계 개편, 등록기준 정비 등이 추진되게 되었음

○ 생산구조 혁신 수립배경은 건설산업의 대·내외적 환경변화에 능동적으로 대응하기 위해 체질개선 필요성에 대한 인식이 있었고, 이를 위해서는 생산구조 혁신이 이루어져야 한다는 판단에 따른 것으로 볼 수 있음

- 노동생산성이 건설산업 선진국의 50% 수준인 직접적인 요인은 낡은 생산구조와 낙후된 기술력이며, 이를 개선하기 위해서는 근본적인 산업구조 혁신이 필요하다는 판단을 한 것으로 보임
- 생산구조 혁신 로드맵은 건설기술, 생산구조, 시장질서, 일자리부문 혁신을 중심으로 추진됨
- 생산구조 혁신은 건설산업의 경쟁력 제고를 목적으로 하며, 이를 위해 업역규제 폐지, 업종체계 개편, 등록기준 정비 등이 추진됨
  - 건설업은 건설산업기본법에 의해 종합건설업과 전문건설업의 업무범위가 구분돼 규정돼 있고, 이는 분업을 통한 전문화를 유도하기 위한 목적임
  - 그러나 업역의 구분을 통한 분업으로 전문화를 추구한다는 취지와 달리 종합공사와 전문공사의 칸막이로 작용해 각각 종합건설업자와 전문건설업자의 시장 진입을 제한하는 결과가 초래되었음
  - 이에 따라 분업의 장점으로 활용한 전문화로 생산성을 향상시키려는 취지는 퇴색되었다는 지적이 제기되기도 했음

- 이런 상황을 개선하기 위한 취지로 업역규제가 폐지되고 상호시장 진출이 허용되었으나, 종합건설업자의 전문공사 진출이 확대되는 결과로 나타나고 있음[3)]
- 종합건설업은 구조물 중심의 5개, 전문건설업종은 공종 중심의 29개로 이루어져 있고, 업종의 과도한 세분화는 공법의 융복합을 방해하는 결과가 초래된다는 판단 하에 개편이 추진되고 있음
- 등록기준은 자본금과 기술자, 시설 · 장비를 일정 수준과 규모 이상을 갖추도록 정하고 있는데, 선진국에 비해 기준이 높다는 지적이 지속적으로 제기되고 있었음
- 또한 자본금은 공사능력과 무관함에도 높게 규정돼 있어 부담으로 작용하고 있는 상황인 것으로 판단되며, 이에 따라 기준을 낮추는 방향의 개편이 모색되고 있음
- 기술자 요건은 경력요건을 규정하고 있지 않고, 기술자수만 규정하고 있어서 시공역량을 검증하는데 한계를 보이고 있는 것으로 지적됨에 따라 요건의 강화를 통해서 시공역량이 파악될 수 있는 방향으로 개편이 추진되고 있음

○ 생산구조 혁신 중 업역규제 폐지로 인해 허용된 상호시장 진출이 시장에 많은 영향을 미치고 있는 것으로 나타났음

- 상호시장 진출 허용은 종합건설업자들에 의한 전문공사 수주가 압도적으로 많았음
  - 5월까지 낙찰자가 선정된 전문공사 5,186건 중 종합건설업자가 수주한 공사건수는 1,375건이었으며, 전문건설업자가 종합공사를 수주한 경우는 3,693건 중 286건이었음

〈표 2-6〉 상호시장 진출 허용공사 수주 결과(2021년 1월-5월)

발주(낙찰자 선정 완료 건)					수주			
공사	분야	건수	금액	평균 금액(억)	업체	건수 (비중)	금액 (비중)	평균 금액(억)
종합 공사 (3,693건)	토목	2,425	15,382	6.3	전문 업체 (286건)	205건 (8.5%)	944억 (6.1%)	4.6
	건축	924	7,162	7.8		22건 (2.4%)	91억 (1.3%)	4.1
	조경	344	1,516	4.4		59건 (17.2%)	198억 (13.0%)	3.4
전문 공사 (5,186건)	토목	3,380	12,734	3.8	종합 업체 (1,375건)	827건 (24.5%)	2,127억 (16.7%)	2.6
	건축	1,207	4,741	3.9		430건 (35.6%)	1,494억 (31.5%)	3.5
	조경	599	2,103	3.5		118건 (19.7%)	459억 (21.8%)	3.9

자료: 대한전문건설협회 내부자료

3) 2021년 1월부터 공공공사는 업역이 폐지돼 종합건설업자와 전문건설업자는 각각 전문공사와 종합공사에 입찰참여가 가능해졌으며, 2022년부터는 민간공사도 전면적인 업역규제 폐지가 예정돼 있어 건설산업에 큰 변화가 야기될 수 있을 것으로 전망됨

○ 〈표 2-6〉에 제시된 것처럼 생산구조 혁신 중 업역규제 폐지는 건설시장에 많은 영향을 미치고 있을 뿐만 아니라 시공역량이 있는 근로자에 대한 수요가 증가할 수 있어 기능등급제와 관련성을 가질 수 있고, 등록기준 정비도 기능등급제와도 밀접한 연관성을 갖고 있는 것으로 판단됨

- 종합건설업자와 전문건설업자는 기존 상대방의 시장에 진출하기 위해서는 등록요건을 충족하고 직접시공이 원칙임
- 따라서 직접노무를 제공하는 건설근로자, 특히 숙련도와 생산성이 담보되는 근로자에 대한 수요가 증가할 것으로 예상되고 있음
- 기능등급제가 건설근로자의 현장경력을 중심으로 훈련과 자격증, 포상 등 생산성과 숙련에 관한 정보를 파악할 수 있는 자료를 기반으로 운영된다는 점에서 직접시공을 매개로 업역규제 폐지와 연관성이 크다고 할 수 있음
- 건설업 등록기준은 자본금과 기술자, 시설 및 장비인데, 생산구조 혁신의 등록기준 정비는 자본금은 낮추고 기술능력 요건은 강화하는 방향으로 추진됨
- 이에 따라 기술자와 관련된 기술요건 강화를 매개로 생산구조 혁신과 기능등급제가 밀접한 연관성을 갖게 될 것으로 판단됨
  - 기술능력 요건의 대상이 되는 사람은 자격증 보유자여서 기능등급제 대상이 되는 건설근로자와 직접적인 연관성이 크지 않을 수 있음
  - 그러나 향후 기능등급제 건설근로자의 업무영역을 확대하고 제도 활성화를 위해서는 등급 보유자도 등록요건의 기술자로 포함시켜야 한다는 주장이 제기되고 있는 상황임
  - 또한 상호시장 진출 시 직접시공을 의무화하는 제도 운영은 직접노무비 대상이 되는 근로자, 특히 생산성과 숙련도를 보유한 건설근로자에 대한 수요가 증가할 수 있는 환경이 조성되고 있음
  - 결국 기능등급제가 정보비대칭을 완화하여 생산성 제고의 수단으로 활용될 수 있어야만 생산구조 혁신이 정착될 수 있는 환경이 조성될 수 있을 것으로 전망됨

Ⅲ. 기능등급 보유자 등록기준 반영방안

1.건설업 등록기준으로서 기술능력

1) 기술능력의 의의

○ 건설업 등록기준은 건설공사의 적정한 시공과 건설산업의 건전한 발전 등을 위해 마련되었으며, 건설업을 영위할 수 있는 최소한의 자본금과 기술능력 등의 기준을 의미함

- 건설공사는 현장을 이동하며 생산활동이 이루어지고 공사기간도 장기인 경우가 많고 계약을 이행하는 방식으로 이루어지므로 위험(risk)이 높은 것으로 인식됨
- 위험(risk)이 높은 건설업의 특성을 반영하고 사후적인 계약이행을 담보하기 위한 수단으로 보증이 의무화됨
- 이처럼 공사기간 중 참여업체의 유지와 원활한 공사수행을 위해서는 부실·부도의 위험을 판단할 수 있는 정보가 필요하며, 자본금은 중요한 기준이 됨
  - 건설업의 자본금요건은 다른 산업에 비해 엄격하게 적용되고 있는 것으로 볼 수 있는데, 건설산업에서 생산되는 시설물의 중요도를 반영하기 때문이라고 할 수 있음
  - 2009년 5월 28일 일부개정에 의해 2010년 5월 29일부터 시행되고 있는 상법은 주식회사의 최저자본금제도(5,000만원)를 폐지하였으나, 최저자본금제도에 비해서도 건설업 등록을 위한 자본금 규정은 엄격한 규정이라고 할 수 있음
- 공사기간 중 위험요소가 많은 것으로 인식되고 있는 상황에서 발주자가 요구하는 시설물을 공급받기 위해서는 시공자의 기술능력을 판단하는 기준이 필요하며, 이와 관련하여 최소한의 요건을 정하고 있는 기준이 기술능력이라고 할 수 있음
- 이런 기술능력도 다른 산업에서는 요구하지 않는 엄격한 기준이라고 할 수 있음

○ 2016년 2월 3일 건설산업기본법 일부개정 이전에는 건설업 갱신을 위한 필요에서 등록기준 유지가 필요했음

- 건설산업은 주거서비스를 제공하는 주택, 사회간접자본(SOC) 등 공공재의 성격을 갖

는 시설물을 공급함에 따라 안전과 품질이 전제되어야 함

- 이런 시설물의 공급을 유도하기 위한 일환으로 공급자인 건설사업주에게 일정한 자본과 기술자 등을 갖추도록 규정한 것임
- 2016년 2월 3일 건설산업기본법 일부개정이 이루어져 현재는 3년의 범위에서 건설업 등록 갱신 신고가 폐지되었으나, 여전히 등록기준이 존재하는 것은 안전과 품질을 담보하기 위한 최소한의 요건이라고 할 수 있음
- 3년마다의 주기적 신고는 폐지되었으나 건설산업기본법 제49조 제1항은 등록기준 적합여부와 성실시공 여부 등의 판단을 위해서 건설사업자로부터 업무, 재무관리 상태 등에 관한 보고와 소속 공무원으로 건설사업자의 경영실태를 조사하게 할 수 있음

2) 기술능력 법적 근거

○ 건설기술 진흥법 및 시행령은 건설기술인의 범위를 명시적으로 규정하고 있으며, 건설기술인의 등급도 시행령 제4조와 [별표 1]에서 규정하고 있음

- 건설기술 진흥법은 제2조(정의) 제8호에서 건설기술인을 국가기술자격법 등 관계 법률에 따라 건설공사 또는 건설엔지니어링에 관한 자격, 학력 또는 경력을 가진 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람으로 정의하고 있음
  - 건설기술 진흥법은 건설공사를 건설산업기본법 제4조 제4호에 따른 건설공사로 정의하고 있음
  - 또한 건설엔지니어링은 다른 사람의 위탁을 받아 건설기술에 관한 업무를 수행하는 것으로 정의하고 있고, 건설공사의 시공 및 시설물의 보수 · 철거업무는 엔지니어링에서 제외하고 있음
- 건설기술 진흥법 시행령 제4조와 [별표 1]에서 인정하는 건설기술인은 자격자, 학력 보유자, 시험기관 또는 품질검사 업무를 수행하는 사람임
  - 자격자는 국가기술자격법, 건축사법 등에 따른 건설 관련 국가자격을 취득한 사람으로 국토부장관이 고시한 사람임
  - 학력 보유자는 초 · 중등교육법 또는 고등교육법에 따른 학과의 과정으로서 국토부장관이 고시하는 학과의 과정 이수자, 관계법령에 따라 외국에서 학위과정과 같은 수준 이상의 학력이 있다고 인정되는 사람, 국토부장관이 고시하는 교육기관에서 건설기술관련 교육과정을 6개월 이상 이수한 사람임
  - 시험기관 또는 품질검사 업무 담당자는 건설기술 진흥법 제60조 제1항에 따른 국립 · 공립 시험기관 또는 품질검사를 대행하는 건설기술용역사업자에 소속돼 품질시험 또는 검사 업무를 수행하는 사람임

- 건설기술인의 등급은 역량지수에 따라 산정되며, 기본교육 및 전문교육을 이수한 경우에는 5점 범위에서 역량지수 가점 건설사고가 발생하여 업무정지처분 또는 벌점을 받은 경우는 감점이 될 수 있음
  - 역량지수는 경력(40점 이내), 학력(20점 이내), 자격(40점 이내)을 종합적으로 평가하여 산정되며, 특급, 고급, 중급, 초급으로 구분됨

○ 건설업 등록을 위해서는 건설산업기본법령에서 정하고 있는 요건에 따라야 하며, 등록을 위해서는 기술능력, 자본금(개인인 경우 자산평가액), 시설 및 장비 등을 갖추어야 함

- 건설산업기본법 제9조에서는 업종별로 국토교통부장관에게 등록하도록 규정하고 있고, 등록을 위해서는 등록신청서와 첨부서류를 제출해야 함(건설산업기본법 시행규칙 제2조)
- 건설산업기본법 제10조에서 등록기준을 명시하고 있고, 등록요건의 구체적인 사항은 대통령령으로 규정하고 있음
  - 건설산업기본법 시행령은 제13조와 별표 2에서 기술능력과 자본금, 시설장비를 규정하고 있음

○ 건설업은 등록 시 법령에서 규정하고 있는 요건을 충족하도록 하고 있고, 이는 건설업을 통해서 생산되는 구조물이 사회기반시설이거나 주택, 다중이용시설이라는 점에서 안전을 확보하기 위한 목적이라고 할 수 있음

- 자본금은 2억원부터 12억원까지 기준이 다양하며, 기술자도 1명부터 12명까지 등록하는 건설업종에 따라 의무 보유자에 차이를 두고 있음
  - 공정을 중심으로 15개의 업종으로 구분되고 있는 전문건설업종은 대부분 1.5억원의 자본금을 규정하고 있는 반면 구조물을 기준으로 5개로 구분되어 있는 종합건설업은 업종별 자본금이 다양하게 규정돼 있음
- 종합건설업의 자본금은 법인에 비해 개인사업자에게 더 많은 금액을 요구하고 있으나, 기술자 보유는 법인과 개인사업자 간 차등을 두지 않고 있음
  - 종합건설업 중 법인으로 건축공사업 등록에 필요한 자본금은 3.5억원이며, 종합건설업 중 가장 적음
  - 법인으로 토목공사업과 조경공사업 등록을 위해서는 각각 5억원의 자본금이 필요하며, 토목건축공사업과 산업 · 환경설비공사업은 각각 8.5억원의 자본금 보유를 요함
  - 기술자수를 규정하고 있는 기술능력도 숫자가 상이한데, 건축공사업이 5명으로 가장 적음
  - 이에 비해 산업 · 환경설비공사업은 12명으로 가장 많은 기술자 보유를 필요로 함

〈표 3-1〉 종합건설업 등록기준

종합건설 업종	기술능력	자본금		시설 · 장비 · 사무실
토목공사업	국가기술자격법 따른 토목기사 또는 건설기술진흥법 따른 토목분야 중급이상 건설기술인 2명 포함 토목분야 초급이상 건설기술인 6명 이상	법인	5억원 이상	사무실
		개인	10억원 이상	
건축공사업	국가기술자격법 따른 건축기사 또는 건설기술진흥법 따른 건축분야 중급이상 건설기술인 2명 포함 건축분야 초급이상 건설기술인 5명 이상	법인	3.5억원 이상	사무실
		개인	7억원 이상	
토목건축 공사업	건설기술진흥법 따른 초급이상 건설기술인 11명 이상 1. 국가기술자격법 따른 토목기사 또는 건설기술진흥법 따른 토목분야 중급이상 건설기술인 중 2명 포함한 토목분야 초급이상 건설기술인 5명 이상 2. 국가기술자격법 따른 건축분야 건축기사 또는 건설기술진흥법 따른 건축분야 중급이상 건설기술인 2명 포함한 건축분야 초급이상 건설기술인 5명 이상	법인	8.5억원 이상	사무실
		개인	17억원 이상	
산업 · 환경 설비공사업	기계 · 금속 · 화공 및 세라믹 · 전기 · 전자 · 통신 · 토목 · 건축 · 광업자원 · 정보처리 · 국토개발 · 에너지 · 안전관리 · 환경 · 산업응용분야 기술인으로서 기사 또는 건설기술진흥법 따른 중급이상 건설기술인 6명 포함한 기사 또는 건설기술진흥법 따른 초급이상 건설기술인 12명 이상	법인	8.5억원 이상	사무실
		개인	17억원 이상	
조경공사업	1. 국가기술자격법 따른 국토개발분야 조경기사 또는 건설기술진흥법 따른 조경분야 중급이상 건설기술인 중 2명 포함한 조경분야 초급이상 건설기술인 4명 이상 2. 건설기술진흥법 따른 토목분야 초급 건설기술인 1명 이상 3. 건설기술진흥법 따른 건축분야 초급 건설기술인 1명 이상	법인	5억원 이상	사무실
		개인	10억원 이상	

자료: 건설산업기본법 시행령 [별표 2]

○ 전문건설업은 업종체계 개편의 영향으로 기존 업종이 15개로 통합되었으며, 자본금도 기존에 비해 감소했으며, 법인과 개인의 자본금도 일부 업종을 제외하고 개편이후에는 동일해졌음

- 지반조성 · 포장공사업은 토공사, 포장공사, 보링 · 그라우팅 · 파일공사를 업무분야로 하며, 건설기술 진흥법에서 규정하는 관련되는 분야의 초급 이상 건설기술인 또는 국가기술자격법에 의한 관련 종목의 기술자격취득자 중 2인 이상이며, 자본금은 법인과 개인 모두 1.5억원 이상임

- 실내건축공사업, 금속창호 · 지붕건축물조립공사업, 도장 · 습식 · 방수 · 석공사업, 조경식재 · 시설물공사업, 철근 · 콘크리트공사업, 구조물해체 · 비계공사업, 상 · 하수도설비공사업 등은 건설기술 진흥법에서 규정하는 관련되는 분야의 초급 이상 건설기술인 또는 국가기술자격법에 의한 관련 종목의 기술자격취득자 중 2인 이상이며, 자본금은 법인과 개인 모두 1.5억원 이상임

  • 금속창호 · 지붕건축물조립공사업의 업무분야는 금속구조물 · 창호 · 온실공사, 지붕판금 · 건축물조립공사임

- 도장 · 습식 · 방수 · 석공사업의 업무분야는 도장공사, 습식 · 방수공사, 석공사임
- 조경식재 · 시설물공사업은 조경식재공사와 조경시설물설치공사를 업무분야로 함

- 철도 · 궤도공사업은 철도 · 궤도공사를 업무분야로 하며 국가기술자격법에 따른 토목기사 · 철도토목기사 또는 건설기술 진흥법에 따른 토목분야 중급 이상 건설기술인 중 1명을 포함한 토목분야의 초급이상 건설기술인 2명 이상, 그리고 건설기술진흥법에 따른 기계 분야의 초급 이상 건설기술인 1명 이상과 용접기능사 · 특수용접기능사 1명을 포함한 국가기술자격법에 따른 관련 종목의 기술자격취득자 2명 이상을 요하며, 자본금은 법인 1.5억원 이상, 개인 3억원 이상임
- 철강구조물공사업의 업무분야는 철강구조물공사이며, 건설기술 진흥법에 따른 기계 · 토목 · 건축 분야의 초급 이상 건설기술인, 국가기술자격법에 따른 관련 종목의 기술자격취득자 중 4명 이상이며, 자본금은 법인 1.5억원 이상, 개인 3억원 이상임
- 수중 · 준설공사업의 업무분야는 수중공사와 준설공사이며, 국가기술자격법과 건설기술 진흥법에 따른 관련 분야 자격자와 건설기술인임
  - 수중공사는 국가기술자격법에 따른 잠수산업기사 또는 잠수기능사 1명 이상과 건설기술진흥법에 따른 초급 건설기술인 또는 국가기술자격법에 따른 관련 종목의 기술자격취득자 중 1명 이상임
  - 준설공사는 건설기술 진흥법에 따른 토목 분야의 초급 이상 건설기술인 3명 이상 또는 건설기술 진흥법에 따른 기계 분야 초급 이상 건설기술인 2명 이상이며, 이 중 1명은 국가기술자격법에 따른 건설기계설비기사 또는 건설기술 진흥법에 따른 건설기계 분야의 중급 이상 건설기술인임
- 승강기 · 삭도공사업은 승강기설치공사와 삭도설치공사를 업무분야로 하며, 승강기설치공사는 국가기술자격법에 따른 관련 종목 기술자격취득자 2명 이상, 삭도설치공사는 건설기술 진흥법에 따른 기계 · 토목 · 안전관리 분야 초급 이상 건설기술인 1명 이상과 국가기술자격법에 따른 관련 종목의 기술자격취득자 2명 이상이며, 자본금은 법인과 개인이 동일하게 1.5억원 이상임
- 시설물유지관리업은 건설기술 진흥법에 따른 토목 또는 건축 분야 초급 이상의 건설기술인 중 4명 이상 보유해야 하며, 법인과 개인 모두 자본금은 2억원 이상임

○ 의무적으로 보유해야 하는 건설기술자 숫자뿐만 아니라 등급에서도 종합건설업과 전문건설업은 차이가 있고, 이런 차이는 종합건설업자와 전문건설업자의 생산과정에서의 역할에서 파생되는 것으로 판단됨

- 종합건설업은 건설기술 진흥법에 따른 중급 이상의 기술자를 보유하여야 하나, 전문

건설업은 초급 이상의 기술자 보유를 규정하고 있어 차이를 보임

- 건설기술인 등급은 건설기술인 역량지수에 의해 산정되며, 경력[4]과 학력 또는 자격을 종합적으로 평가하여 결정됨
  - 역량지수 산정 시 경력 40점, 학력 20점, 자격 40점으로 구분하여 산정되고, 기본교육 및 전문교육을 이수할 경우 5점의 범위에서 가감될 수 있고 벌점을 받은 경우는 3점의 범위에서 감점될 수 있음
  - 40점 만점인 경력점수는 40년 이상 경력자가 만점, 학력점수는 학사 이상 20점, 전문학사는 3년제 19점, 2년제 18점, 고졸과 다른 분야 학과(전문학사 이상) 15점, 국토부 지정 교육과정이수 12점, 기타 고졸 미만(또는 비전공) 10점, 자격점수의 경우 기술사와 건축사가 40점이며, 기사 · 기능장 30점, 산업기사 20점, 기능사 15점, 기타 10점임
- 건설기술인 역량지수 산정을 통해 건설기술인은 초급, 중급, 고급, 특급의 4개 등급으로 구분됨
  - 설계 · 시공 등의 업무와 품질관리업무를 수행하는 건설기술자의 경우 역량지수 35~54점은 초급, 55~64점은 중급, 65~74점은 고급, 75점 이상은 특급임
  - 건설사업관리업무를 수행하는 건설기술인의 경우 40~59점은 초급, 60~69점은 중급, 70~79점은 고급, 80점 이상은 고급임

3) 건설기술인 업무와 역할

○ 건설기술 진흥법 제22조의2 제1항에 의하면 건설기술인은 업무는 발주자 또는 건설사업관리를 수행하는 건설기술인의 공사관리 등과 관련한 요구를 이행하는 것으로 규정하고 있음

○ 건설기술 진흥법 제24조 제4항은 건설기술인이 업무를 성실히 수행하지 않아 건설공사가 부실하게 될 우려가 있으면 발주자는 국토교통부령에 정하는 바에 따라 시정지시와 필요한 조치를 하고 국토부장관에게 제출하도록 하고 있음

○ 건설산업기본법 제40조 제1항은 건설기술인의 배치를 규정하고 있는데, 제1항에 의하면 시공관리, 그 밖에 기술상의 관리를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 건설기술인 배치를 의무화하고 있음

4) 40점이 만점인 경력점수는 보정계수가 적용돼 가감될 수 있고, 보정계수는 건설기술인이 수행했던 건설공사 업무의 책임정도에 따라 적용됨

○ 관련 규정에 의하면 건설기술인의 업무와 역할은 공사의 관리업무가 강조되고 있는 것으로 볼 수 있음

- 건설 생산과정에서 직접노무를 제공하기보다 시공 및 공사의 전반적인 관리업무가 건설기술의 역할이라고 할 수 있음
  - 원가구성항목을 기준을 할 때 노무비 중 직접노무비가 아닌 간접노무비 대상으로 분류할 수 있는 대상이 건설기술인이라고 할 수 있음
- 건설기술 진흥법 제20조 제2항과 시행령 제42조는 대통령령으로 건설기술인의 범위와 교육·훈련을 규정하고 있는데, 기술용역사업자에게 고용되었거나 건축사사무소, 기술사사무소, 안전진단전문기관 등에 고용된 건설기술인임

2. 기능등급 보유자 등록기준 반영방안

1) 등록기준 반영 필요성

(1) 기술자 구인난 완화

○ 건설산업기본법 및 시행령에서 규정하고 있는 건설업 등록기준을 충족하는 건설기술자 구인난이 개선되지 못하고 있고, 이에 대한 해소방안이 필요함

- 현재의 건설생산방식에서 시공을 담당하는 전문건설업자들은 등록기준을 충족하는 기술자 구인난을 겪고 있는 것으로 나타났음
- 기술자의 구인난은 등록과 건설업 유지에 어려움을 야기하는 요소이며, 공사 수행과정에서 필수적으로 요구되는 현장관리자의 부족으로 이어져 시공품질 저하를 초래하는 요인이 되고 있음
- 이런 문제를 보완하기 위해서는 기술자의 공급이 확대되어야 하며, 생산구조 혁신 추진상황을 감안하면 시공역량도 갖출 것이 요구되고 있음

○ 자격증을 취득한 기술자뿐만 아니라 생산성과 품질을 제공할 수 있는 건설근로자의 구인난도 지속되고 있어 해소방안이 필요한 상황임

- 시공과정에서 생산성을 확보하기 위해서는 자격증을 보유하지 않았으나, 경험이 많은 근로자가 반드시 필요함
- 그러나 여러 원인으로 인해 생산성을 제공할 수 있는 근로자의 구인난이 개선되지 못하고 있어 해소방안이 시급함

○ 기능등급 보유자를 등록기준에 활용할 수 있도록 제도개선을 통해서 기술자의 구인난과 숙련기능공의 수급불일치를 완화할 수 있음

- 자격증 보유자는 아니지만 오랜 경험을 축적하고 있는 기능등급 보유자를 등록기준에 활용할 수 있도록 함으로서 기술자와 숙련근로자 구인난 완화에 도움이 될 수 있음
- 다만 모든 기능등급 보유자를 대상으로 하는 것보다 일정한 수준 이상의 등급 보유자로 한정하는 것이 필요함
  - 이는 등록기준을 충족하는 기술자로서 현장에서 활동하기 위해서는 시공역량과 함께 관리역량을 보유하는 것이 필요하기 때문임

〈표 3-2〉 구인 어려운 건설인력 추이(전문건설업자)

(단위: %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
기술계 기술자격자	**43.3**	**41.8**	**43.5**	**49.1**	**52.8**
기능계 기술자격자	24.5	26.4	24.8	22.3	19.6
비자격 숙련기능공	**25.3**	**23.9**	**26.4**	**22.3**	**23.9**
단순 일용근로자	7.1	7.8	5.3	6.3	3.7

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

(2) 등록기준 신뢰도 제고

○ 생산구조 혁신 중 등록기준 정비의 주요 내용 가운데는 기술요건 강화가 있는데, 기존의 기능능력이 시공역량을 담보하지 못하는 문제를 개선하는 것이며, 이를 위해서 시공역량 확보에 초점을 맞추고 있어 기술능력을 충족하는 경우 시공역량이 확보된 것으로 인정될 수 있어야 함

- 따라서 등록기준을 충족하는 경우 시공역량이 확보되었다고 인정받을 수 있도록 개편되어야 하며, 시공역량을 담보하기 위해서는 현장에서 노무를 제공하는 건설근로자의 활용도 제고가 필요함
- 건설근로자의 활용도를 높여서 시공역량을 강화를 담보하기 위해서는 건설근로자의 시공역량이 검증되어야 함
- 이 과정에서 건설근로자의 현장경력이 숙련도 및 생산성에 관한 정보와 일치해야 하며, 기능등급제가 제공하는 정보시스템이라는 점에서 등급을 받은 근로자를 활용함으로써 기술요건의 신뢰도 제고가 가능하게 될 것으로 기대됨

(3) 기능등급 보유자 자긍심 고취

○ 기능등급제는 건설근로자에게는 처우개선의 수단으로 활용이 기대되는 제도인데, 경력의 공식적인 검증과 인정을 통해서 자긍심을 고취할 수 있는 긍정적인 효과를 기대할 수 있음

- 건설근로자는 자신의 현장경력에 관한 신뢰할 수 있는 정보의 축적이 이루어지지 않아 처우개선의 자료로 활용되지 못하고 있고, 자신의 경력에 대해 인정받을 수 없는 여건이어서 직업인으로서 소명의식을 가질 수 있는 동기가 부여되지 못하고 있음
- 기능등급제는 현장경력을 기반으로 건설근로자가 보유한 생산에 관한 다양한 정보가 취합되고 관리되며, 이를 바탕으로 등급이 부여되는 체계로 운영됨에 따라 건설근로자의 직업으로서의 자긍심을 제고할 수 있는 중요한 수단이 될 수 있음

○ 인정기능사를 통해 경력증을 발급받은 건설근로자의 사용자인 전문건설업자들을 대상으로 한 설문조사 결과를 볼 때 현장경력을 공식적으로 인정받을 수 있는 수단이나 절차가 마련되는 것은 건설근로자에게 자긍심을 고취할 수 있는 방법이라고 할 수 있음

- 인정기능사는 건설산업기본법상 건설업체에서 3년[5] 이상 현장경력을 보유한 건설근로자를 대상으로 실기검정을 거쳐 경력증을 발급하는 제도임
  - 건축분야는 전산응용건축제도, 비계, 거푸집, 건축목공, 조적, 미장, 타일, 건축도장, 방수, 철근, 금속재창호, 플라스틱창호, 유리시공 등 13개임
  - 토목분야는 전산응용토목제도, 측량, 콘크리트, 석공 등 4개 종목임
- 인정기능사의 활용범위는 건설업 등록 시 요구되는 기술능력으로 활용되며, 5억원 미만 건설공사의 현장대리인이 가능함
  - 인정기능사의 근무처 변동 등 경력사항에 변화가 있는 경우 대한전문건설협회에 인정기능사 경력변경신고서 제출 등을 통해 경력관리가 가능함
- 또한 역량지수 평가를 통하여 초급과 중급 건설기술자도 가능함
- 〈표 3-3〉에서 제시하고 있는 것처럼 인정기능사 취득 후 건설근로자들은 자부심 제고가 가능하고, 이를 바탕으로 현장에서의 역할과 관리역량 향상이 가능한 것으로 나타났음
- 이처럼 기능등급 보유자를 등록기준에 반영함으로써 긍정적인 기대효과가 발휘될 수 있을 것으로 예상됨

5) 2017년 이전에는 현장경력 5년 이상을 인정기능사 요건으로 했으나, 2017년부터 3년으로 축소되었음

〈표 3-3〉 건설근로자가 인정기능사 취득 후 달라진 점(전문건설업자)

(단위: 개, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
합계	863 (100.0)	688 (100.0)	756 (100.0)	886 (100.0)	834 (100.0)
능력인정에 대한 자신감 및 자부심 제고	279 (32.3)	203 (29.5)	252 (33.3)	303 (34.2)	292 (35.0)
건설기술자 등급 취득이 가능하여 지위 향상	308 (35.8)	232 (33.7)	249 (32.9)	331 (37.4)	272 (32.6)
현장관리능력 향상	147 (17.0)	126 (18.3)	118 (15.6)	128 (14.4)	143 (17.1)
품질 · 안전관리 책임시공 강화	66 (7.6)	69 (10.0)	53 (7.0)	77 (8.7)	84 (10.1)
기타	63 (7.3)	58 (8.4)	84 (11.1)	47 (5.3)	43 (5.2)

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

(4) 기능등급제 활성화

○ 경력관리를 통해서 건설사업주와 건설근로자 간 정보격차 해소 역할을 하는 정보시스템의 특성을 갖는 기능등급제는 건설업에 긍정적인 효과를 제공할 수 있는 요소가 있고, 이런 긍정적 효과의 현실화를 위해서는 제도가 활성화 될 수 있는 다양한 지원방안이 제시되어야 함

- 기능등급제가 활성화되기 위해서는 등급보유 근로자의 활용도 제고가 반드시 필요함
- 제도의 활성화를 위해서는 기능등급을 보유하는 것이 건설근로자에게 편익이 있다는 인식이 확산되어야 함
- 또한 노동의 수요자인 건설사업주가 기능등급제 근로자를 선호하는 상황이 조성되어야하며, 이를 위해서는 기능등급 보유자가 제도적으로 활용될 수 있어야 함

2) 등록기준 반영방안

○ 건설기술인은 국가기술자격법에 따른 자격자, 또는 학력이나 경력을 가진 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람인데, 건설근로자를 기술능력에서 요구하는 건설기술인으로 반영하기 위해서는 역할과 현재 운영되고 있는 다른 제도와의 조화가 검토되어야 함

- 건설기술인은 건설기술 진흥법 제20조 제2항에 따라 교육 · 훈련 이수의무가 있고, 이는 등급 산정에 활용됨
- 건설기술인으로 인정받기 위해서는 관리에 필요한 사항을 국토부장관에게 신고해야

할 의무가 있고, 업무수행과 관련하여 관계 법령 위반 또는 부당한 사항에 대해서 거부하고 신고할 수 있음

○ 기능등급을 보유한 건설근로자를 건설업 등록요건에 반영하는 방안은 두 가지 접근방법이 검토될 수 있음

- 등록요건에서 보유하도록 요구하는 건설기술인은 시공관리가 가능한 관리역량을 갖춘 기술인이라고 할 수 있고, 이런 측면에서 기능등급 보유자 중 관리역량이 인정될 수 있는 등급인 특급 보유자만 반영하는 방안임
- 다른 대안으로는 인정기능사를 기준으로 검토하는 방안인데, 현재 전문건설업 등록 시 인정기능사는 건설기술인으로 인정되고 있으므로 인정기능사 경력증을 갖고 있는 근로자와 유사한 역량을 갖추고 있는 등급 보유자라고 할 수 있는 중급 이상을 등록기준에 반영하는 방안임
  - 인정기능사 응시요건은 현장경력 3년 이상인 근로자인데, 이들을 대상으로 서류심사와 기능심사를 거쳐 경력증이 발급됨
  - 인정기능사 검정을 위한 기능심사의 수준은 같은 종목의 국가기술자격검정 기능사 실기검정과 유사함
  - 기능등급제에서는 인정기능사를 자격취득자로 포함하여 근로일수에 1.5년을 가산하고 있음(〈표 2-2〉 참조)
  - 이런 기준에 의하면 인정기능사는 3년의 현장경력으로 기능등급제에 의해 초급이 인정될 수 있고,추가로 1.5년의 근로일수가 가산되므로 기능등급제의 등급과 유사한 수준이라고 볼 수 있음
  - 따라서 중급 이상의 등급을 보유한 건설근로자를 건설업 등록요건 중 기술능력에 활용할 수 있음

○ 건설기술인 등급구분 기준을 준용하는 것으로 가정하는 경우 기능등급제 중급 이상의 등급 보유자를 등록기준의 기술능력에 반영하는 방안이 타당한 것으로 판단됨

- 건설기술인 등급을 구분하기 위한 역량지수에 의하면 설계·시공 등의 업무를 수행하는 초급 건설기술인의 점수는 35점 이상임
- 기능등급제 중급은 환산경력이 3년 이상 9년 미만인 근로자이므로 평균적으로 6년을 가정하고(19.43점), 고졸의 학력을 적용하는 경우(15점) 34.43점이 됨
- 35.43점은 35점 미만이어서 초급이 해당되지 않지만, 인정기능사 경력증 보유, 교육·훈련 이수 근로자 등도 있고, 제도의 정착과 관련자들의 수용도 제고 측면을 고려하여 반영범위를 넓게 인정해야 함

Ⅳ. 기능등급 보유자 효율적 활용방안

1. 기능등급 보유자 활용 필요성

○ 기능등급제는 제도의 기반이 되는 현장경력 자료가 미미한 상황에서 시행되고 있어 보완해야 할 과제가 많은 상황이지만, 근거 법령인 건설근로자법의 일부개정을 거쳐 시행되고 있으므로 건설산업 전반에 긍정적인 효과가 발휘되기 위해서는 제도의 활용도를 제고하는 지원방안이 필요함

- 건설근로자가 신청하는 직종의 현장경력 확인과 인정은 고용보험 자료와 퇴직공제 자료를 통해서 이루어지나, 이들 자료가 전산화 된 것은 각각 2001년과 2006년임
- 이로 인하여 2001년과 2006년 이전 현장경력을 증빙할 수 있는 공식적 자료가 부재한 상황이며, 이에 따라 현장경력의 인정기간이 건설근로자의 실제 현장경력과 일치하지 않을 수 있음
- 건설근로자의 실제 현장경력과 증빙을 거쳐 인정되는 현장경력 간 차이가 발생할 수 있고, 이런 문제는 기능등급제 시행 및 활성화의 가장 큰 장애요인이라고 할 수 있음
- 그러나 제도의 시행이 이루어지고 있는 상황이며, 긍정적인 기대효과를 현실화하기 위해서는 등급 보유자의 활용도를 제고하는 방안이 필요함

○ 등급을 보유한 건설근로자들의 활용도 제고를 위해서는 제도개편을 통해 정책적인 지원이 병행되어야 함

- 직종별 4개의 등급 구분은 기존 현장에서 활용되고 있었던 체계가 아닌 제도 시행에 따라 도입된 등급이어서 관련자들이 적극적인 수용 여부에 대한 의문이 있을 수 있음
- 즉 건설사업주와 건설근로자가 기능등급제에 의해 구분된 등급을 수용하고 활용하기 위해서는 등급 보유 근로자의 활용도를 제고할 수 있는 지원방안 제시가 필요함
  - 등급 보유자의 활용도 제고는 건설근로자들이 등급 신청을 확대하게 되는 유인책이 될 수 있고, 이 과정에서 등급 보유자의 풀(pool)이 확대되면 다수의 근로자 가운데 숙련과 생산성을 선별할 수 있는 환경이 조성돼 건설사업주의 참여와 제도 수용도가 제고될 수 있음

○ 선행연구[6]에 의하면 기능등급제가 실효성을 확보하기 위해서는 정책적인 지원방안에 대한 필요성이 큰 것으로 파악되었으며, 지원방안으로 검토할 수 있는 대안 중에서는 '전문공사 현장배치 기술자 적용'이 가장 선호되는 것으로 나타났음

- 건설근로자는 직접노무를 제공하는 근로자이고, 자격취득과 훈련 이수자가 많지 않아 제도적으로 활용할 수 있는 여건이 미흡하다고 할 수 있음
- 건설산업이 입찰 및 낙찰의 중요도가 크고, 공공발주자의 역할이 크다는 점에서 제도적인 활용도 제고방안 검토가 필요함
- 사업주와 건설근로자를 대상으로 한 설문조사 결과 현장배치 기술자로 활용하는 것이 기능등급제 활성화에 가장 효과적인 수단이라고 생각하는 것으로 나타났음
  - 기능등급 보유자를 현장배치 기술자로 활용하는 실효적인 대안이라고 할 수 있음
  - 현장배치 기술자가 될 수 있는 관련 분야 자격취득자에 대한 구인난은 과거부터 제기된 문제였으며, 여전히 개선되지 못하고 있는 상황임
  - 기능등급제 활성화 및 제도가 목적으로 하는 건설근로자의 처우개선과 건설사업주의 구인난 완화를 기대할 수 있는 실질적으로 수단으로 기대됨
- 이외에도 제도 개편을 통해서 등급 보유자의 활용도를 제고할 수 있는 방안으로는 시공능력평가 시 우대하는 방안, 공사입찰 시 가점 부여방안, 전문건설업 등록기준에 반영할 수 있는 제도개편도 효과적일 것으로 기대됨
- 정책적인 지원방안으로 검토되는 대안들은 등급 보유자의 상시고용을 전제로 하며, 고용관계의 문제는 건설사업주와 등급 보유자 사이의 처우와 경영상태에 따라 결정될 일이지만, 등급 보유자 고용의 안정성 제고를 기대할 수 있는 부수적 효과도 있음

〈표 4-1〉 기능등급제가 실효성을 갖기 위한 정책 지원방안(중복응답)

(단위: %)

구분	전체	사업주 단체	기능인력
공사 입찰시 가점 부여	34.2	33.8	34.8
시공능력평가 시 우대	45.8	48.1	43.3
사회보험요율 감면	18.3	18.2	18.4
전문건설업 등록기준에 적용	25.1	22.1	28.4
전문공사 현장배치 기술자에 적용	49.2	51.3	46.8
공사 수주시 낙찰률 인센티브	17.6	13.0	22.7

주: 설문기간은 2019년 9월 1일부터 9월 30일까지이고, 회수된 설문은 사업주 단체 160부(종합 80개, 전문 80개), 기능인력 144부(기능장/명장 24명, 기능인력 120명)였음

자료: 대한건설단체총연합회(2019), 건설기능인력 숙련도 평가 체계 구축 방안, 한국건설산업연구원 · 대한건설정책연구원

6) 2019년 대한건설단체총연합회의 의뢰로 한국건설산업연구원과 대한건설정책연구원이 공동으로 수행한 연구에서 이루어진 설문조사 결과

2. 기능등급 보유자 효율적 활용방안

1) 현장배치기술자 활용

○ 건설산업기본법령은 시공관리 및 기술상의 관리를 위해서 건설기술인을 현장에 배치하도록 규정하고 있음

- 건설산업기본법 제40조는 제1항에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 건설공사 현장에 건설기술인 1명 이상을 배치하도록 하고 있음
- 건설산업기본법 시행령 제35조는 건설기술인 현장배치는 해당 공사의 공종에 상응해야 한다고 규정하고 있으며, 공사 착수와 동시에 배치하도록 명시하고 있음
- 또한 제35조 제2항과 [별표 5]는 공사예정금액의 규모별 건설기술인 배치기준을 정하고 있음
  - 이에 따르면 건설기술인은 국가기술자격법에 의한 기술사, 기능장, 기사, 산업기사이며, 등급은 공사예정금액에 따라 특급부터 중급까지 건설기술인이며, 30억원 미만 공사는 초급 기술인도 가능한 것으로 규정하고 있고, 초급 기술인인 경우는 해당 공사와 같은 종류의 공사현장에 배치되어 시공관리업무에 3년 이상 종사한 사람으로 규정하고 있음
- 건설산업기본법 시행령 [별표 5]의 비고 5는 건설사업자가 시공하는 1건 공사의 공사예정금액이 5억원 미만인 공사는 [별표 2]에 따른 등록기준 중 기술능력에 해당하는 사람으로서 해당 직무분야에 3년 이상 종사한 사람을 배치할 수 있도록 했음
- 또한 비고 6은 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 전문공사를 시공하는 경우 1건 공사 예정금액이 1억원 미만의 공사는 [별표 2]에 따른 등록기준 중 기술능력에 해당하는 사람을 배치할 수 있도록 하고 있음
- 시행령 제35조 제3항은 공사품질 및 안전에 지장이 없는 범위에서 발주자의 승낙을 받아 1명의 건설기술인을 3개의 건설공사현장에 배치할 수 있음
- 또한 제3항은 단서에서 공사예정금액이 3억원 이상 5억원 미만의 동일한 종류의 공사는 가목과 나목에 해당하는 경우 2개 현장에 1명의 건설기술인을 배치할 수 있도록 하고 있음
  - 가목에서는 동일한 시와 군의 관할지역에서 시행되는 공사, 제주특별자치도의 경우 관할지역에서 시행되는 공사임
  - 나목은 시와 군을 달리하는 인접한 지역에서 시행되는 공사로서 발주자가 시공관리 기타 기술상 관리에 지장이 없다고 인정하는 공사임

〈표 4-2〉 공사예정금액의 규모별 건설기술인 배치기준(건설산업기본법 시행령 제35조 제2항 관련)

공사예정금액	건설기술인의 배치기준
700억원 이상	1. 기술사
500억원 이상	1. 기술사 또는 기능장 2. 「건설기술 진흥법」에 따른 건설기술인 중 해당 직무분야의 특급기술인으로서 해당 공사와 같은 종류의 공사현장에 배치되어 시공관리업무에 5년 이상 종사한 사람
300억원 이상	1. 기술사 또는 기능장 2. 기사 자격취득 후 해당 직무분야에 10년 이상 종사한 사람 3. 「건설기술 진흥법」에 따른 건설기술인 중 해당 직무분야의 특급기술인으로서 해당 공사와 같은 종류의 공사현장에 배치되어 시공관리업무에 3년 이상 종사한 사람
100억원 이상	1. 기술사 또는 기능장 2. 기사 자격취득 후 해당 직무분야에 5년 이상 종사한 사람 3. 「건설기술 진흥법」에 따른 건설기술인 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 가. 해당 직무분야의 특급기술인 나. 해당 직무분야의 고급기술인으로서 해당 공사와 같은 종류의 공사현장에 배치되어 시공관리업무에 3년 이상 종사한 사람 4. 산업기사 자격취득 후 해당 직무분야에서 7년 이상 종사한 사람
30억원 이상	1. 기사 이상 자격취득자로서 해당 직무분야에 3년 이상 실무에 종사한 사람 2. 산업기사 자격취득 후 해당 직무분야에 5년 이상 종사한 사람 3. 「건설기술 진흥법」에 따른 건설기술인 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 가. 해당 직무분야의 고급기술인 이상인 사람 나. 해당 직무분야의 중급기술인으로서 해당 공사와 같은 종류의 공사현장에 배치되어 시공관리업무에 3년 이상 종사한 사람
30억원 미만	1. 산업기사 이상 자격취득자로서 해당 직무분야에 3년 이상 실무에 종사한 사람 2. 「건설기술 진흥법」에 따른 건설기술인 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 가. 해당 직무분야의 중급기술인 이상인 사람 나. 해당 직무분야의 초급기술인으로서 해당 공사와 같은 종류의 공사현장에 배치되어 시공관리업무에 3년 이상 종사한 사람

자료: 건설산업기본법 시행령 [별표 5]

○ 제3장 등록기준 반영방안에서 제안한 중급 이상 등급자를 30억원 미만 공사의 현장배치 기술자로 활용하는 방안을 제안함[7)]

- 〈표 4-2〉에 의하면 30억원 미만 공사의 경우 건설기술 진흥법에 의한 중급기술인과 초급기술인으로 시공관리업무를 3년 이상 수행한 자로 하고 있음
- 앞서 건설기술 진흥법에서 규정하는 초급기술인은 고졸자로서 환산경력으로 중급에 해당하는 근로자와 유사한 것으로 판단할 수 있었음
- 따라서 기능등급제에 의한 중급 이상의 등급과 추가적인 경력의 축적이 필요하다고 할 수 있어 고급 이상의 등급자가 30억원 미만 공사의 현장배치기술자로 활용되는

7) 현재 기능장의 숫자 150명 안팎으로 알려져 있고, 산업기사 자격을 취득하고 건설근로자로 공사현장에서 직접노무를 제공하는 비중도 매우 미미할 것으로 추측되는 상황이며, 〈표 4-2〉에 제시되어 있는 공사금액의 현장배치기술자가 되기 위해서 기능등급을 별도로 받을 실익이 없는 것으로 판단되므로 현장배치기술자 등급 기준은 자격자를 배제하고 환산경력을 기준으로만 판단하였음

것이 타당하다고 할 수 있음

- 그러나 공사현장에서 시공과 관리업무는 업무의 영역이 다른 분야라고 할 수 있고, 이로 인하여 현장경력 중 시공이 아닌 관리업무 경험을 갖고 있어야 함[8)]
- 현행 법령의 규정에 의하면 현장경력 기반의 환산경력이 몇 년으로 산정되어도 현장배치기술자로 활용을 논의할 여지가 없다고 할 수 있는 상황임
- 그럼에도 불구하고 기능등급자를 현장배치기술자로 활용 필요성을 주장하는 근거는 건설기술자의 구인난이 우선 제시될 수 있고, 다음으로는 기능등급자의 활용도 제고를 위한 현실적인 수단으로서 선호도가 높다는 점을 제시할 수 있음
- 등록기준에 반영이 필요한 등급자로 중급 이상이 타당하다는 주장을 하고 있고, 이를 감안할 때 현장배치기술자도 중급 이상의 등급자로 하는 것이 필요함

○ 중급 이상 등급자를 현장배치기술자로 활용하는 경우 관리역량에 필요한 교육·훈련을 사전에 이수하도록 해야 하며, 이는 기능등급자를 현장배치기술자로 활용하여 얻을 수 있는 편익보다 안전한 시설물 공급이 담보될 수 있는 역량이 더 중요하게 고려되어야하기 때문임

- 현장에서 시공관리업무는 안전한 시공과 효율적인 공정의 진행을 위해 반드시 필요하며, 이는 고품질의 안전한 시설물이 공급되기 위한 전제조건이라고 할 수 있음
- 따라서 중급 이상의 기능등급자를 현장배치기술자로 활용함으로써 기대할 수 있는 편익이 있더라도 관리역량을 확보하지 않은 등급자를 현장배치기술자로 활용하는 것은 실효성이 없는 주장임
- 현장배치기술자로 활동하기 이전에 관리역량을 담보할 수 있는 교육·훈련을 이수하는 것이 수반되어야 함

2) 시공능력평가 반영

○ 시공능력평가는 건설사업자의 상대적인 공사수행 역량을 정량적으로 평가하여 나타낸 지표이며, 공사실적평가액, 경영평가액, 기술능력평가액을 합산하고 신인도평가액을 가감하여 산정됨[9)]

---

8) 시공과 관리업무를 원가항목으로 구분하면 각각 직접노무비와 간접노무비로 구분되며, 업무의 성격도 노무를 제공하여 직접 생산활동을 하는 것과 여러 공정을 관리하고 전반적인 공사의 진행을 관리하는 것은 별개라고 할 수 있음

- 시공능력평가액을 산정하는 4개의 항목 중 기술자와 관련되는 항목은 기술능력평가액이며, 건설기술 진흥법에 따른 건설기술인의 등급에 따라 가중치가 적용됨
  - 초급기술인은 초급기술인수에 1, 중급기술인은 중급기술인수에 1.15, 고급기술인은 고급기술인수에 1.3, 그 밖의 기술인은 그 기술인수에 1을 각각 곱하여 산정함
- 해외건설촉진법 제6조에 따라 해외건설업 신고를 한 자로서 국내인력을 해외건설업에 고용한 자에 대해서는 금액이 가산됨
- 교육훈련 이수자에 대한 가산도 운영되고 있는데, 건설기술 진흥법에 따라 평가연도 직전연고에 건설기술인교육을 이수한 사람에 대해서는 기술인 1명당 최근 3년간 건설공사실적의 연차별 가중평균액에 10,000분의 2에 해당하는 금액이 가산되고 가산금액은 연차별 가중평균액의 100분의 4를 한도로 함

○ 건설업자에 대한 시공능력 평가는 건설산업기본법 제23조 제1항과 건설산업기본법 시행령 [별표 1]에 따른 업종별로 평가하도록 규정돼 있음

- 건설산업기본법 시행규칙 제23조 제1항은 발주자가 적정한 건설업자를 선정할 수 있도록 하기 위하여 필요한 경우 평가할 수 있는 방법을 규정하고 있음
  - 제1호는 종합건설업자 중 토목건축공사업에 한정하여서 토목분야와 건축분야를 구분하여 평가하도록 하였음
  - 제2호는 전문공사업자의 경우 건설산업기본법 시행규칙 [별표 3]의 2호에 따른 전문공사 공사실적이 주요 공사 종류별로 평가할 수 있도록 규정하고 있음
- 건설산업기본법 시행규칙 제23조 제2항은 시공능력 평가 시 최근 3년간 공사실적의 연차별 가중평균금액, 자본금, 재무구조, 건설기술인보유현황 및 기술개발투자실적, 건설공사의 안전·환경 및 품질관리 수준, 협력업자와의 협력관계, 건설근로자퇴직공제가입실적, 상습체불건설사업자의 체불 이력 및 건설기술인 교육이수 실적 등에 따라 종합건설업자는 [별표 1], 전문건설업자는 [별표 2]에 의함
  - [별표 1]에 의한 종합건설업자는 시공능력평가액은 공사실적평가액에 경영평가액을 더하고 신인도평가액을 포함하여 산정됨
  - [별표 2]에 의한 전문건설업자 시공능력평가액은 공사실적평가액에 경영평가액을 더하고 신인도평가액을 포함하여 산정됨

○ 현행 체계에서 건설근로자는 건설기술 진흥법에 의한 건설기술인에 해당되지 못하는 경우가 대부분이므로 기능등급자 상시보유를 시공능력평가에 반영하는 것도 등급 보유자

9) 시공능력평가액 항목 4개는 종합건설업자와 전문건설업자가 동일함

의 활용도를 제고하는 수단이 되며, 건설사업주도 긍정적인 효과를 기대할 수 있음

○ 시공능력평가에 반영하기 위한 대상은 중급 이상의 등급자로 설정하여야 하며, 중급의 경우 현장경력과 학력을 기반으로 산정되는 환산경력이 초급 기술자와 유사한 수준으로 인정될 수 있는 것으로 판단되기 때문임

- 이들을 대상으로 현재 기준에 따라 가중치를 적용하는 방식이 도입되어야 함

3) 하자보수보증수수료 우대

○ 기능등급제를 통해 중급 이상을 받은 건설근로자를 보유하는 건설업자는 공사수행 시 가입하여야 하는 하자보수보증수수료를 우대하는 방안이 검토되어야 함

- 기능등급제의 초급은 환산경력으로 3년 이상인 근로자이며, 건설근로자가 주력으로 노무를 제공하는 직종에서 초급 이상의 등급을 받을 수 있다면 일정한 정도의 생산성과 숙련도를 보유한 것으로 간주할 수 있음
  - 기능등급제에서 사용하는 환산경력은 1년은 일상적으로 사용하는 365일이 아니며, 직종별로 적용하는 기간이 다름
  - 환산경력이 일상생활의 1년보다 짧지만 중급은 3년 이상 9년 미만의 경력자이며, 숙련수준을 준기공으로 설명하고 있음[10)]
  - 즉 중급 이상의 등급을 보유한 건설근로자를 고용하고 있는 경우 하자 발생을 줄일 수 있는 요소가 되며, 이런 측면을 반영하여 하자보수보증수수료를 감면하는 방안이 필요함
  - 하자보수보증수수료 감면은 등급에 따라 차등을 두고 적용해야 하며, 상위 등급 보유자를 보유할수록 수수료 또는 요율 우대가 커지도록 해야 함
- 생산구조에서 시공을 담당하는 전문건설업자들을 대상으로 한 조사결과 5년 이상의 경력자를 숙련 근로자로 인식하고 있음
- 이런 조사결과를 볼 때 기능등급제 중급 이상의 근로자를 고용하는 경우 하자보수보증수수료 우대방안이 제시될 필요가 있음
  - 시공경험을 축적하고 있는 근로자를 사용하는 경우 하자 발생의 위험을 낮출 수 있을 것으로 기대에 근거함
- 상위 등급자를 고용하는 공사에 대해서는 하자보수보증수수료 추가적인 혜택을 부여하는 방식의 운영이 필요함

10) 건설근로자공제회, 건설기능플러스(http://cw.or.kr/plus/skill/system/definition.do)

〈표 4-3〉 전문건설업자가 생각하는 숙련까지 소요기간

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
계	937 (100.0)	493 (100.0)	715 (100.0)	674 (100.0)	784 (100.0)	583 (100.0)	680 (100.0)
1-2년	38 (4.1)	24 (4.9)	22 (3.1)	22 (3.3)	23 (2.9)	24 (4.1)	26 (3.8)
2-3년	85 (9.1)	35 (7.1)	52 (7.3)	40 (5.9)	47 (6.0)	43 (7.4)	43 (6.3)
3-5년	256 (27.3)	120 (24.3)	200 (28.0)	175 (26.0)	201 (25.6)	166 (28.5)	194 (28.5)
5-10년	362 (38.6)	188 (38.1)	273 (38.2)	271 (40.2)	307 (39.2)	214 (36.7)	266 (39.1)
10년 이상	196 (20.9)	126 (25.6)	168 (23.5)	166 (24.6)	206 (26.3)	136 (23.3)	151 (22.2)

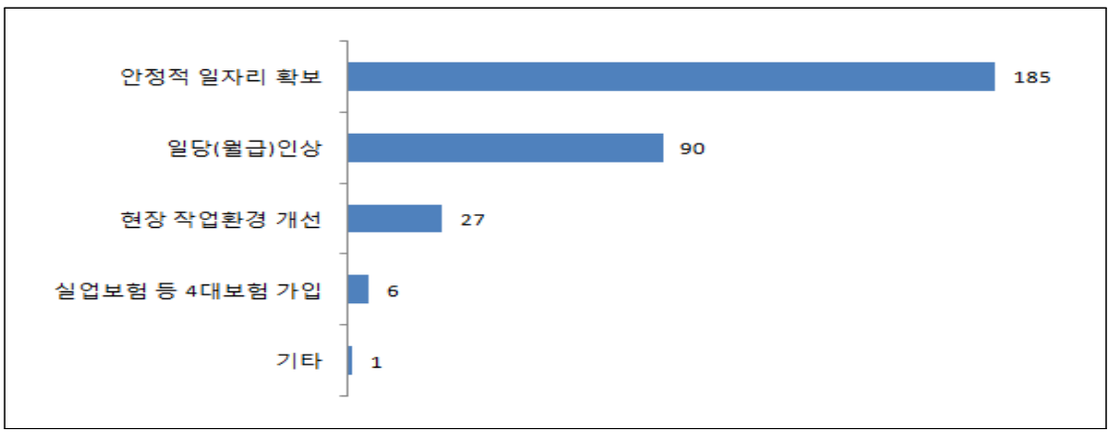
주: 2019년 조사에서는 해당 설문문항이 삭제되었으며, 2017년이 가장 최근 조사결과임

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

4) 구직 시 우대

○ 선행연구의 설문조사 결과에 의하면 건설근로자들은 안정적인 일자리에 대한 선호가 큰 것으로 나타났고, 이를 반영하여 등급을 보유한 건설근로자가 취업 시 우선적으로 혜택을 받을 수 있는 지원방안이 시행되면 기능등급제 활성화에도 기여할 수 있음

- 건설근로자는 대부분 임시·일용직 고용형태로 노무를 제공하고 있다는 측면을 감안하면 안정적인 일자리 확보에 대한 선호가 높은 것은 당연한 결과라고 할 수 있음
  - 건설근로자는 고용의 불안정으로 인하여 근로일수가 불규칙하며, 이에 따라 소득이 근로일수에 따라 차이를 보이게 됨
  - 일당의 인상도 근로자에게는 중요한 문제이지만, 근로일수가 확보되면 일당이 안정적으로 확보되고 소득도 상승할 수 있음
  - 결국 건설근로자가 처해있는 상황을 개선할 수 있는 처우개선의 수단으로 안정적인 일자리 확보가 가장 우선적으로 해결되어야 하는 과제라고 할 수 있음
- 〈표 4-4〉에 제시돼 있는 평균 고용기간도 건설근로자의 고용 불안정성을 보여주는 결과라고 할 수 있음
- 2019년 조사결과를 기준으로 2개월 미만 고용계약을 체결하는 비중이 44.1%에 이르는 것으로 나타났으며, 고용계약기간을 3개월 미만 근로자로 확대하면 55.5%에 이름
- 즉 전문건설업자와 고용계약을 체결하는 절반 이상의 근로자가 3개월 미만의 단기계약이며, 이는 3개월마다 다른 사업주를 찾아야 한다는 것을 의미함
- 특히 1개월 미만 고용계약 체결자가 15.4%로 나타났는데, 이들은 매월 새로운 일자리를 찾아야 하는 어려움을 겪을 수밖에 없음



[그림 4-1] 건설근로자 건설현장에서의 요구사항

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

자료: 박광배 · 김태준, 건설업 적정임금제 도입의 영향 및 검토과제, 대한건설정책연구원

〈표 4-4〉 전문건설업자의 건설근로자 평균 고용기간 추이

(단위: %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1개월 미만	5.0	6.9	8.5	8.4	6.7	4.6	6.9	6.5	15.4
1~2개월	27.3	28.8	25.3	24.3	25.7	22.4	23.2	21.9	28.7
2~3개월	13.4	11.6	12.4	11.3	12.3	11.9	11.7	9.6	11.4
3~4개월	16.7	17.1	13.4	14.2	15.9	16.1	15.0	15.2	9.4
4~6개월	6.8	6.2	6.7	7.3	6.9	4.7	8.7	6.8	8.7
6~12개월	30.7	29.3	22.1	21.9	22.9	25.9	21.1	28.0	21.2
12개월 이상	0.0	0.0	11.7	12.5	9.6	14.2	13.5	11.9	5.1

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

○ 건설근로자의 고용계약 체결기간을 감안할 때 구직 시 기능등급 보유자를 우대하는 방안은 기능등급제가 목적으로 하는 효과를 달성하는 최선의 수단이라고 할 수 있음

- 생산성이 높거나 고숙련 근로자는 상대적으로 구직이 용이한 실정이며, 숙련 근로자에 대한 수급 불일치가 지속되고 있음
- 기능등급 보유자는 환산경력 3년 이상인 근로자여서 일정한 수준의 생산성을 제공할 수 있음
- 따라서 구직 시 이들을 우대하는 것은 기능등급제 활성화에 기여할 수 있고, 숙련 건설근로자의 수급불일치를 완화할 수 있는 효과도 기대됨
- 기능등급 보유자를 우대하는 방안으로 공공이 운영하는 '건설근로자 무료 취업지원센터'에 구직등록 시 우선적으로 취업을 알선하는 것을 고려하여야 함

Ⅴ. 결론 및 정책제언

1. 결론

○ 최근 건설산업에 영향을 미치는 변화요인은 이전 어느 시기의 변화보다 직접적이고 범위가 넓은데, 이에 대한 적극적인 대응방안을 모색해야 할 필요성이 있음

- 건설산업 전반에 영향을 미치는 변화요인으로는 생산구조 혁신과 건설근로자 기능등급제가 있음
- 특히 생산구조 혁신 중 업역규제 폐지에 따른 상호시장 진출과 등록기준 정비에 포함돼 있는 기술능력 강화의 영향력은 직접적임
- 기술능력 강화는 기술자 보유의 실질화를 도모하며, 시공역량이 담보되는 방향으로의 추진이라고 할 수 있음
- 기술자 보유가 시공역량을 담보할 수 있도록 개편하는 방향성은 업역규제 폐지로 현실화되고 있는 상호시장 진출 시 직접시공 의무화와도 연관성을 가질 수 있음
- 아울러 시공역량 담보를 지향하는 기술능력 강화, 상호시장 진출 시 직접시공 의무화는 물론 기능등급제의 시행도 건설근로자와 밀접한 관련성을 갖고 있음

○ 건설근로자 기능등급제는 근로자의 현장경력을 기반으로 제도가 시행되고 있고, 건설근로자 구인 및 구직과정에서 발생하게 되는 정보비대칭을 완화할 수 있는 수단으로서 긍정적인 역할이 기대됨

- 기능등급제는 건설근로자의 기능을 4개 등급으로 구분하며, 등급 구분의 기준은 환산경력인데, 현 상황에서 환산경력을 좌우하는 항목은 현장경력임
  - 환산경력은 현장경력, 훈련, 자격증, 포상 등의 항목으로 구성되며, 훈련과 자격증, 포상은 유형 및 규모 등에 따라 차등을 두고 있음
  - 건설근로자의 대부분은 현장경력 이외의 항목은 해당 사항이 없고, 이에 따라 환산경력은 현장경력이 절대적으로 영향을 미치게 됨

- 현장경력을 기반으로 운영되고 있는 기능등급제는 활용 자료의 불완전으로 혼란이 발생할 여지가 있으나, 생산성과 숙련도 정보에서 근로자와 사용자 간 발생할 수 있는 정보격차를 완화할 수 있는 수단이라는 점에서 긍정적인 효과를 기대할 수 있음
  - 고용보험과 퇴직공제 자료를 기반으로 현장경력이 증빙되며, 현장경력을 기반으로 제도 운영이 이루어지는데, 자료의 축적이 미흡하여 혼란이 야기될 수 있음
  - 또한 시중노임단가 기준으로 127개에 이르는 건설근로자의 직종을 60개로 통합하고, 이 중 49개 직종만을 대상으로 제도가 시행되고 있는 점도 혼란이 야기될 수 있는 상황임
  - 이런 문제에도 불구하고 처음 도입된 정보시스템이라는 점에서는 건설근로자 수급과정에서 발생하고 있는 정보비대칭을 완화하는 데 효과를 기대할 수 있을 것으로 기대됨

○ 기능등급제 시행과 생산구조 혁신의 추진으로 등급을 보유한 근로자를 제도적으로 활용할 수 있는 방안을 검토해야 할 필요성이 증대됐고, 이를 등록기준 반영방안과 등급 보유자의 효율적 활용방안으로 구분하여 제시함

- 건설업은 주택과 사회기반시설을 공급하는 업종이며, 이로 인하여 안전하고 높은 품질의 시설물 공급을 담보하기 위한 수단으로 건설업 등록 시 자본금과 기술능력 등의 요건을 충족하도록 하고 있음
- 등록기준의 기술능력에 해당하는 건설기술인은 건설기술 진흥법에 의한 등급을 보유한 기술자 또는 국가기술자격법에 따라 자격을 취득한 관련 분야 자격자를 대상으로 하고 있음
- 이런 제도운영 상황에서 건설근로자 중 등급을 받은 자를 등록기준의 기술요건으로 활용하기 위해서는 필요성이 구체적으로 제시되어야 하며, 필요성을 충족하는 대안이 제시되어야 함
  - 현장에서의 시공경험을 축적한 기능등급 보유자를 등록기준에 활용하기 위한 필요는 기술자의 구인난 완화, 등록기준 신뢰도 제고, 기능등급 보유자 자긍심 고취, 기능등급제 활성화 등으로 제시할 수 있음
- 등록기준에 활용할 수 있는 등급보유자로 특급과 중급 이상 등 두 가지 대안을 검토한 결과 중급 이상 근로자로 하는 안을 제시하였음
  - 건설업 등록기준에서 요구하는 건설기술인은 시공역량과 관리역량을 갖추고 있어야 하는데, 기능등급자 중 관리역량을 기준으로 판단하면 특급 보유자가 대상이 됨
  - 그러나 현행 법령에서는 등록기준을 충족하는 건설기술인을 초급부터 중급과 고급, 특급으로 구분하고 있는데, 기능등급 중급자는 현장경력과 학력 등을 합산할 경우 초급 건설기술인과 유사한 수준으로 인정될 수 있음

- 따라서 중급 이상의 등급을 보유한 건설근로자를 건설업 등록기준에 반영하는 것이 타당한 것으로 판단되며, 제도의 활성화에도 긍정적인 효과를 기대할 수 있음

○ 기능등급제가 긍정적인 효과를 제고하기 위해서는 등급을 받은 건설근로자들의 활용도 제고가 필요하며, 이는 제도개편을 통한 지원방안 모색으로 접근되어야 할 것임

- 전술한 것처럼 기능등급제의 기반이 되는 현장경력을 증빙할 수 있는 자료가 제한적이어서 혼란이 예상되고 있으므로 다양한 유인책을 활용하여 제도를 활성화하고 긍정적인 효과를 극대화하여야 함
- 선행연구의 설문조사를 바탕으로 지원방안을 열거하면 전문공사 현장배치 기술자 활용, 시공능력평가 우대, 공사입찰 시 가점, 전문건설업 등록기준으로 활용, 사회보험 요율 감면, 공사 수주 시 낙찰률 인센티브 등임
  - 현장배치기술자 활용은 중급 이상 등급자를 대상으로 하고, 배치 이전 관리역량을 담보할 수 있는 교육 · 훈련 이수를 의무화해야 함
  - 시공능력평가에서 우대하는 방안은 중급 이상 등급자를 상시고용하고 있는 건설사업주를 대상으로 현행 기준대로 적용하는 것이 타당함
  - 등록기준 반영은 앞서 제안한 것처럼 중급 이상 등급자를 상시고용하는 경우로 설정하는 것이 효과적임
  - 사회보험요율 감면과 낙찰률 인센티브는 비용이 수반되어야 하며, 특히 공공공사의 경우는 계약법령의 규정 등과 충돌할 수 있어 제안의 대상에서 제외함
- 이와 함께 건설근로자의 고용상태를 감안할 때 고용안정성을 제고할 수 있는 측면에서의 지원책이라고 할 수 있는 구직 시 우대, 하자보수보증수수료 우대 등도 실효적인 방안이 될 수 있음
  - 일자리 안정성이 낮은 건설근로자에게 우선적인 취업알선이 이루어진다는 것은 가장 큰 유인책이 될 수 있어 기능등급제 참여 확대를 유도할 수 있는 대안임
  - 특히 건설근로자공제회 등 공공부문이 운영하는 건설근로자 무료취업센터를 활용하는 것도 대안의 실효성을 제고할 수 있는 수단이 됨
  - 계약의 사후적 이행으로 진행되는 건설공사는 담보를 필수적으로 요구하고 있고, 건설사업주는 이를 보증의 형태로 제공하게 되는데, 하자보수보증은 준공 후 발생할 수 있는 하자에 대한 보증이며 정확한 시공을 유도하는 수단이기도 함
  - 하자보수보증수수료는 가입자인 건설사업주의 하자이력에 따라 차등적으로 적용되는데, 숙련도가 확보되는 등급 보유자를 고용하고 있는 보증가입자에 대해서는 수수료를 우대하는 것이 검토되어야 함

2. 정책제언

○ 생산구조 혁신 중 등록기준 정비에 포함되는 기술능력 개편을 통해 시공역량 담보를 추진하는 것은 바람직하며, 기능등급제가 건설근로자 수급과정에서 발생하고 있는 정보비대칭 완화를 기대할 수 있는 것은 긍정적이며, 실효성을 확보할 수 있는 대안이 모색되어야 함

- 실효적 확보를 위해서는 등급을 통해서 생산성과 숙련도가 확인되는 건설근로자의 활용도를 제고할 수 있는 방향의 제도개선이 적극적으로 모색되어야 함

○ 기능등급제는 생산구조 혁신의 대상인 업역규제 폐지로 나타나고 있는 상호시장 진출과 밀접한 관련성을 갖고 있고, 상호시장 진출로 야기되고 있는 혼란을 개선할 수 있는 수단으로의 활용도가 모색되어야 함

- 종합건설업자와 전문건설업자는 기존 상대방의 시장에 진입하기 위해서는 직접시공을 해야 하는데, 이를 위해서는 시공경험이 풍부한 건설근로자의 수요가 많아질 것으로 예상됨
- 풍부한 시공경험을 축적한 근로자는 생산성이 담보되고 숙련도가 높은 근로자라고 할 수 있는데, 이들 근로자는 수급불균형 상황인 것으로 판단됨
- 생산성 제고와 숙련도 향상에는 일정한 시간이 필요하여 단기적으로 공급이 확대되기 어려운 측면이 있으므로 직접시공 시 고급 또는 특급을 보유한 근로자의 역할과 보유에 대한 규정을 두는 방식으로 상호시장 진출이 야기하는 혼란을 개선하는 시도가 검토되어야 할 것임

○ 건설근로자 기능등급제가 실효성을 확보하기 위해서는 숙련도 평가과정이 반드시 필요하며, 평가과정이 정착되어야만 기술능력으로 활용되고 다른 지원방안도 효과적일 수 있을 것으로 판단됨

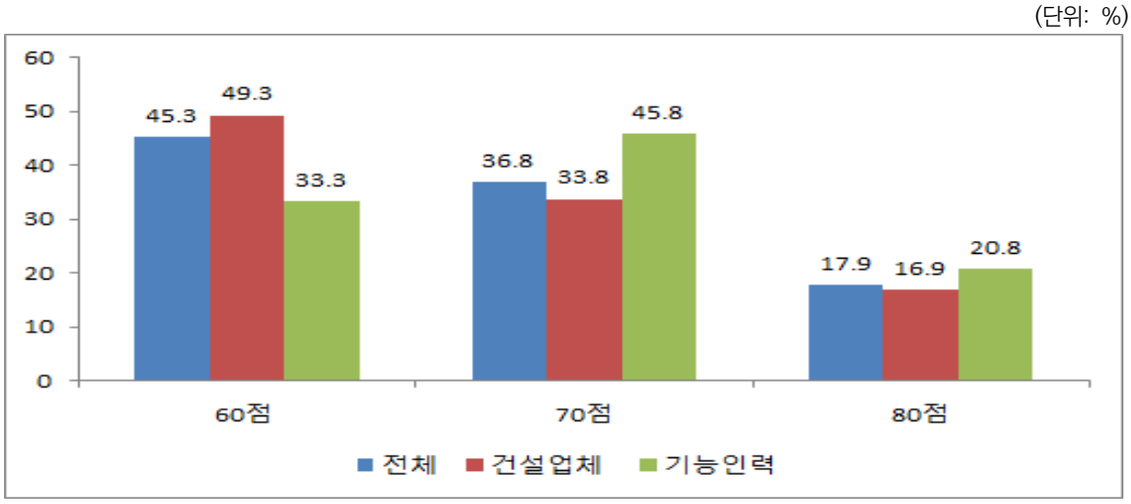
- 국가기술자격검정과 별도로 건설근로자를 대상으로 인정기능사제도가 운영되고 있으며, 인정기능사는 현장경력 3년 이상인 사람을 대상으로 실기검정을 거침
  - 평가과정을 거치는 것은 노동의 사용자뿐만 아니라 건설근로자도 긍정적으로 인식하는 것으로 조사되었음
  - 즉 현장경력에 부합한 숙련도를 보유한 근로자는 자신의 역량이 객관적으로 인정되는 것을 선호하는 것으로 볼 수 있으며, 이런 의미에서 건설근로자도 숙련도 평가에 대해 긍정적으

로 생각하는 것으로 판단됨

- 어떤 평가도 거치지 않고 등급을 부여받는 것보다 등급에 부합하는 평가를 통해서 등급을 인정받는 것이 처우개선을 요구하는데 보다 효과적이라고 할 수 있음

- 따라서 건설근로자 기능등급제를 통해 등급을 부여받는 건설근로자가 숙련도 평가과정을 거치는 것이 제도의 정착과 활용도 제고를 위해 필요함

(단위: %)



[그림 5-1] 숙련도 평가 시 등급별 커트라인

자료: 대한건설단체총연합회(2019), 건설기능인력 숙련도 평가 체계 구축 방안, 한국건설산업연구원 · 대한건설정책연구원

• 박광배, 연구위원(jwjbpark@hanmail.net)

참고문헌

■ 문헌자료

대한건설협회(2020), 2019년 기준 완성공사원가통계

대한건설단체총연합회(2019), 건설기능인력 숙련도 평가 체계 구축 방안, 한국건설산업연구원 · 대한건설정책연구원

대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 각 연호, 대한건설정책연구원

박광배 · 김태준(2017), 건설업 적정임금제 도입의 영향 및 검토과제, 대한건설정책연구원

통계청, 건설업 조사, 각 연호

■ 인터넷자료

건설근로자공제회, 건설기능플러스(http://cw.or.kr/plus/skill/system/definition.do)

기능등급제 활용방안

2021년 11월 인쇄
2021년 11월 발행

발 행 인 유 병 권
발 행 처 **대한건설정책연구원**
서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)
TEL (02)3284-2600
FAX (02)3284-2620
홈페이지 www.ricon.re.kr
등 록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)
I S B N 979-11-5953-116-3
인 쇄 처 경성문화사(02-786-2999)

ⓒ대한건설정책연구원 2021