

# 건설근로자 정책자문위원회 근로복지분과 회의 결과보고

## I 회의 개요

- 일시 및 장소 : 2021. 12. 6.(월)~9(목) 서면회의 개최
- 참석 : 정책자문위원회 근로복지분과위원 13명(외부 11명, 내부 2명)  
※ 의견서 제출 위원 6명(학계 2명, 연구기관 2명, 정책지원 1명, 공제회 1명)

## II 회의 주제

주제	주요 내용	발제자
건설근로자 고용복지개선을위한 서울시의 정책방향제언	서울시 지역 건설 산업 및 건설근로자 실태와 정책 현안조사와 서울시 수립 필요 건설근로자 관련 정책을 발굴하여 일하고 싶은 건설일자리 조성 방향 모색	임소람 수석연구원 (서울기술연구원)
건설근로자 전자카드제 효과분석	전자카드제 본격 시행('20.11) 후 운영 초기의 성과를 분석을 통한 확대 시행에 필요한 대응 방안 마련	강승호 차장 (건설근로자 공제회)

※ 회의자료 붙임2 참조

## III 회의 결과

- (주제1) 건설근로자 고용·복지 개선을 위한 서울시 정책 방향 제언
  - (연구목적) 서울시 건설 산업 현황 분석 및 이해관계자별 건설근로자 고용 복지 관련 실태 진단을 통해 서울시에 필요한 건설근로자 정책 제언 마련
  - (주요내용) 일하고 싶은 건설일자리 조성을 목표로 '기능인 양성 및 경력관리', '건설근로자 취업 지원', '현장 근로환경 및 건설업 이미지 개선'을 추진과제로 한 정책 방향 제시

- 청년 인턴제도 활성화
- 서울지역대표 직종별 경력관리프로그램 개발
- 전자카드제를 활용 확대 및 작업실명제 도입
- 서울지역 건설기능인 일자리 중개플랫폼 구축
- 숙련기능인 직접고용 촉진
- 서울시민근로자 고용우대
- 쾌적하고 편안한 근로환경을 위한 건설현장 편의시설 구축 촉진
- 건설과 건설현장의 이미지 혁신 운동 추진

#### < 정책자문위원 주요 검토의견 >

##### 1. 남석인

- 전체적으로 충실한 내용 구성입니다.
- 양적 연구와 질적 연구의 결과가 잘 반영되어 있으며, 구체적인 8대 추진 사업까지 잘 구성되어 있습니다. 다만, 여섯 번째 추진사업인 ‘서울시민 근로자 고용우대’의 경우, 이로 인한 부정적 영향도 고려할 필요가 있습니다. 서울이 다른 지자체와 달리, 대표성 및 특수성을 띠고 있으며, 실제 서울 인근 지역에 거주하면서 서울에서 일하는 사람들이 실질 주거비 문제로 서울에 거주하지 못하는 경우가 다수임을 고려할 때, 서울시민 근로자 고용을 우대하는 것은 지역 차별 문제를 야기할 수 있습니다.
- 제언의 한계점으로 언급된 부분은 건설근로자공제회가 주도적인 역할을 수행하고, 이에 대한 유관기관 협조를 얻을 경우 실행 가능성을 높일 수 있을 것으로 사료됩니다.

##### 2. 안홍섭

- 대책 방안에 동의함
- 건설근로자 육성과 고용개선을 위해서는 근로자 취업지원 등 개별 대책도 필요하지만 실질적 고용주인 전문건설사의 고용형태에서 정규직 비율을 높이는 방향으로 장기적 접근이 필요하다고 봄
- 독일의 전문건설사가 직원의 80% 이상을 정규직으로 고용하고, 일본에서 다능공화를 추진하는 사례를 참고하여 휴업기간을 최소화는 노력이 필요
- 전문건설사의 정규직 확대 방안은 원청사가 협력업체를 선정할때 정규직 비율을 입찰찰시 고려하도록 공공발주자부터 공사계약조건에 반영할 수 있도록 유관 기관과 협의 또는 건의
- 중대재해처벌법, 건설안전특별법(안) 등이 상정되어 있으므로 안전 조건에 이러한 내용을 추가할 수 있을 것임

### 3. 길현종

- 서울시 건설근로자 관련 정책 전반의 발전 흐름과 현재 실태, 그리고 향후 발전 방향에 대해서 잘 정리된 발제문이라 판단됩니다.
- 실태조사에 기반해 매우 현실적인 정책제안을 주신점은 본 발표의 가장 큰 장점이라 볼 수 있을 것 같습니다. 연구자의 내공을 엿볼 수 있는 부분입니다.
- 다만, 양적 실태조사 사례 수가 제한적인 한계를 고려한다면 질적 실태조사를 통한 분석결과가 매우 중요할 것으로 판단되는데, 대면회의를 통해 발제자로부터 이에 관한 보다 구체적인 정보를 듣지 못한 부분은 못내 아쉬움이 남습니다.
- 그리고 연구 제목에 “복지”와 관련한 부분이 포함되어 있는데, 이와 관련한 보다 확장적인 정책제안 아이디어에 대한 구체적인 정보를 듣지 못한 부분 역시 개인적으로 아쉬운 부분입니다.
- 본 연구가 공제회의 내년 새로운 정책설계에 도움이 되었으면 하는 바램입니다.

### 4. 신영철

- 건설근로자 고용·복지 개선을 위한 광역자치단체 노력은 큰 의미가 있고, 성과를 내어 타 광역자치단체로 파급되어야 할 것임. 이를 위해 건설근로자 고용·근로 실태에 대한 냉철한 분석 및 평가 선행 필요
  - 건설노동자는 건설업 취업자 중 약 75% 가량을 차지하고 있지만 관련 조직이 없는 바, 정부가 나서서 최우선 정책제언의 대상으로 삼아야 함. 이에 따라 정책추진목표를 “일자리”로 선택한 것은 지극히 당연한 것임.
  - 특히 서울시는 지자체 최초로 ‘21. 7월부터 주휴수당 및 4대보험료를 지원하는 등 일부 성과를 보였음.
- 발표자료의 배경(1장) 및 정책수요도출(2장)에 대한 검토의견임.
  - ① 건설업의 건설노동자 비중을 55.3%로 언급한 것은 재검토 필요함. 건설근로자 설문조사에서도 ‘인맥이 없으면 취업이 어려워’라고 하였듯이 일용직 비율이 약 90%이상이라 할 수 있기 때문임.
  - ② 현황에서 외국인의 숙련인력 대체비율이 21%라면 외국인력이 최소 30만명 이상이라는 것인데, 통계청의 외국인 취업자수 약 10만 명과 비교하면 약 20만명 이상이 불법고용이라는 것으로 해석됨. 이러한 현황(약 20만개 내국인 일자리 불법침탈) 이라면 불법고용 근절방안이 최우선 정책제언으로 마련되어야 하는바, 추진사업에는 불법고용 차단효과를 낼 수 있는 정책이 최우선 배치되어야 함.
  - ③ 직종별 건설근로자수 충분성에 대한 설문문항에 대해서는, 직접 당사자인 건설근로자에 대해서도 이뤄졌어야 함. 건설업체만을 대상으로 한 설문조사결과는, (숙련공양성이 아니라) 외노자 유입확대 주장의 빌미로 악용될 수 있기 때문임. 참고로 외노자는 내국인 또한 공급이 충분한 비숙련인력이므로, 확대해서는 안됨.
- 발표자료의 정책제언(3장)에 대한 검토의견임.
  - ① 추진과제로 1. 양성, 2. 취업, 3. 근로환경은 적정한 것으로 사료됨.

- ② ‘1. 양성’ 과제의 추진사업에는 기능훈련이 핵심이자 우선 배치되어야 하는바, 서울시가 발주기관으로서 훈련을 위해 해야 할 과제를 선정하는 것이 가장 중요함.
- ③ ‘2. 취업’ 과제에서 제시한 추진사업들은 의미가 있는바, 가능한 구체적인 추진방안 및 로드맵을 같이 제시해주면 좋겠음.
- ④ 서울시는 발주기관이므로, 양성과 취업을 연계할 수 있는 추진사업을 발굴해야함.
- 중점 추진과제 중 “청년 인턴제”는 동의하기 어렵고, 오히려 부작용이 우려됨.
  - ① 비숙련공 인턴은 현장에 투입 시 많은 애로사항이 있으며, 특히 안전사고에 대한 책임소재가 가장 큰 현실적 난관임. 아울러 ‘적정임금제’를 적용할 수 없어 저임금 논란 대상이 되어 오히려 청년층이 건설업을 더 기피하는 산업부문으로 만들 수 있음.
  - ② 정책제언은 일단 건설업에 진입한 청년들이 계속 정주할 수 있는 것이 되어야 함.
  - ③ 특히 병역특례는 노동력착취 등의 악용가능성이 충분히 예측되는바, 일자리 사안을 병역과 연계하는 것은 최후의 방책으로서 매우 신중하게 접근해야 할 것임.

## 5. 임광빈

- 건설 산업은 취업유발 계수가 매우 높은 대표적인 일자리 창출산업임에도 불구하고 고용 불안정에 따른 낮은 임금, 열악한 복지, 안전사고 위험 등으로 청년층 등 신규 기능인력 유입이 날로 줄고 있음.
- 반면에 외국인 노동자는 늘고 있어 국내 숙련인력 부족·고령화 등으로 인해 건설 산업의 위기가 우려되는 상황임.
- 건설 산업의 경쟁력 강화와 복지 사각지대로 밀려나 있는 건설일용근로자들의 소득보장 및 노후보장 체계에 대한 고민과 대안 수립이 필요함.
- 건설 산업 경쟁력 강화를 위해서는 사회보험료 지원, 적정임금제 시행, 교육훈련 및 취업지원 등을 통해 건설일용직을 좋은 일자리로 전환시켜 청년층의 장기근로를 유도하는 것이 무엇보다 중요함.
- 임소람의 ”건설근로자 고용복지 개선을 위한 서울시의 정책방향 제언“이 제안하는 세 가지 범주의 정책 제언 ‘기능인 양성 및 경력관리’, ‘건설근로자 취업지원’, ‘현장 근로환경 및 건설업 이미지 개선’이 동일 맥락에서 서울시 건설근로자 고용복지 개선의 토대를 마련할 수 있을 것으로 평가됨.
- 이 제언을 통해 단기고용에 따른 낮은 소득, 고령화 등의 악순환이 청년층 신규 기능인력 유입과 숙련인력 장기근로 유도라는 선순환으로 전환되어 좋은 일자리가 만들어지고 건설 산업 경쟁력이 한층 강화되는 전환점이 되기를 기대함.
- 예산 편성 문제, 관련 부서와의 협업 추진력 확보의 어려움, 다양한 프로그램 개발 및 운영 등의 한계 극복 등 후속 과제 연구도 조속히 이루어져야 함.

## 6. 심규범

- 서울시가 추진해야 할 건설근로자 정책제언으로, 다양한 분야에 대해 포괄적으로 조사하고 문제점과 개선방안을 정리한 것은 큰 의미가 있으나, 다루는 내용이 많다보니 구체적 추진방법과 주체가 불명확해 실제 구현 가능성여부는 모호 실현가능성을 높이기 위해 시간적 우선 순위에 따라 단계적 접근전략을 제시 필요

- 발제(p.17) 내용 중 ‘직접시공 및 직접고용’에 대한 의미 정의에 대한 명확성 필요함 (대개 직접시공 공사에 대해서는 건설업체 자신의 명의로 직접 고용함. 다만, 정규직이 아닐 뿐임. 재하도급을 주지 않는다는 것을 강조하는 의미인지 의문)
- 발제(P.19) 청년인턴제와 관련해 혁신과의 ‘참여업체 및 관공사장 섭외’ 또는 교육청의 ‘업체등록 및 인턴 현장파견 추진’등이 가능할지 의문임. 또한 재원으로 언급한 ‘장학재단’이란 무엇이고 최저시급의 30% 또는 기타경비를 지원할 수 있을지 의문
- (대안모색) ‘플랫폼기구’(공제회 등 독립적 공공기관에 설치하는 방안 검토)를 설치하도록 유도하고, 서울시가 플랫폼기구 운영의 재원을 지원하고 여기에 참여해 적극적으로 역할/ 서울시 발주공사에서의 청년인턴에 대한 입찰가점 부여, 근로환경 개선, 실습현장 제공 등을 수행하는 것이 보다 효과적일 듯함

## □ (주제2) 건설근로자 전자카드제 효과 분석

- (연구목적) ‘20.11 전자카드제 의무시행 후 효과 분석을 통한 향후 확대 시행에 대비 필요
- (주요내용) 전자카드제 시행 후 근로내역 신고 현황 및 내외국인 비중, 공정별 상관관계, 기타 효과 등
  - (근로내역 신고 현황) 공제DB 분석결과 제도 시행 후 신고 일수 및 신고인원이 뚜렷이 증가, 퇴직공제 신고 누락 예방 성과 도출
  - (내·외국인 비중) 신고일수 및 신고인원 증가는 내국인 근로자에서 뚜렷이 증가하는 반면, 외국인 근로자 신고일수는 감소
  - (공정별 상관관계) 건축공정에서 월 신고일수(인원) 증가하는 반면 토목공정에서는 감소, 세부원인은 현장 면담조사 등을 통해 상세확인 필요
  - (기타 효과) 전자카드제 시행 후 내외국인 전체 연령은 50.9세에서 52.0세로 증가하였으며, 내국인 연령은 51.6세에서 52.0세로 소폭 증가 등 연령변화 발생(청년층 유입 증거 발견 할 수 없음)

### < 정책자문위원 주요 검토의견 >

#### 1. 남석인

- PSM 분석을 활용하여 전년도 대비 전자카드 도입 이후의 효과를 분석한 것은

긍정적으로 볼 수 있습니다. 그러나, 연구의 핵심 성과로 볼 수 있는 신고일수 및 신고인원의 증가, 내국인의 외국인 대체 효과는 현재의 양적 데이터 분석만으로는 구체적 내용을 언급할 수 없기에 유추된 해석에 그치고 있습니다.

- 양적 연구를 뒷받침 할 수 있도록 구체적 상황을 경험한 이들을 대상으로 심층 인터뷰 기반의 질적 연구를 진행하는 것이 필요합니다. 코로나로 인한 인터뷰 어려움을 연구진도 언급하였으나, 소규모 인원일지라도 인터뷰 기반의 질적 연구를 진행하여 ‘순차적 설명적 혼합연구방법(sequential explanatory design)’을 적용하여 전자카드제의 구체적 효과를 분석할 것을 권합니다.

## 2. 안홍섭

- 전자카드제는 블랙박스에 가까운 전문건설사를 투명하게 할 수 있는 유일한 카드로서 지속적으로 다차원에서 분석하고 모니터링할 필요가 있는 것으로 판단됨(자격, 역량 등과 연계하여 대우를 받을 수 있는 증빙으로 사용될 수 있게)
- 금번 연구로 밝히지 못한 사항에 대한 추가적인 연구가 필요함
- 발주자를 설득하고 홍보하여 기능인력 등급제 등 건설근로자관련 다른 기능과 연계하고, 스마트관제시스템 등에 탑재함으로써 건설기능인의 기본자격카드로 자리매김될 수 있기를 기대함

## 3. 길현종

- 공제회에서 오랜 기간 주도적으로 준비해온 건설근로자 전자카드제에 효과를 분석한 연구입니다.
- 제한적인 행정 데이터를 활용해 일정정도의 정책성과를 확인할 수 있다는 점이 본 연구의 가장 큰 의미라 생각합니다.
- 연구 자체로는 특별하게 말씀드릴 부분은 없습니다. 다만, 연구결과에서도 언급된 바와 같이 행정자료를 통한 분석결과가 현장의 실제 역동과정에 대한 분석과 함께 이루어져야 정확한 정책 효과를 이해할 수 있다고 판단되어, 관련한 추가적 연구가 반드시 이루어질 필요가 있다 생각합니다.
- 후속 연구를 통해 보다 구체적인 정책개선안을 도출할 수 있기를 기원합니다.

## 4. 신영철

- 공제회 DB에 대하여 성향점수매칭법(PSM)을 이용하여 정책효과를 비교·분석한 것은 적절한 시도라고 생각함. 아울러 전자카드제 효과분석 시점 또한 의무 시행 후 1년 즈음에 이행되어 분석연구 시기도 적절했다고 봄.
  - 처치집단(2021년 1~10월)과 비교집단(2020년 1~10월)에 있어서는 두 기간 모두 코로나 19가 유행하던 시기로서, 비교기간의 유사성이 있다고 보여 짐.
- 결론 및 시사점은 분석결과를 잘 정리하고 있으며, 공제회 DB만을 이용한 분석결과이므로 제도운영의 개선점을 위하여 향후 면담조사와 설문조사 등을 통해 보완해야 함을 명시하고 있어 분석결과에 대한 신뢰성을 보충하고 있음.
- 다만 결론에서 “퇴직공제 신고 누락 예방이 실제 성과로 나타났다고 보는 것이 타당할 것으로 보임”이라고 하였는데, 이를 뒷받침하는 분석내용 언급이 없음.

퇴직공제 신고증감은 1인당 신고일수로 비교함이 타당할 것이므로, 분석보고서 내용에  
서 아래 <표>와 같이 정리해 보았음. <표 2>의 1인당 신고일수는 0.6일이 증가하였으  
나, psm을 통한 비교는 0.1일이 증가한 것으로 나타남. 토목공사는 1.0일이 증가하여  
신고누락 성과가 큰 것으로 보이는 반면, 건축현장은 0.1일 감소한 것으로 나타남.

(※ 자문위원 사건이므로 연구진께서 판단할 사안임.)

<1인당 월평균 신고일수>

구 분	'21.1~10월	'20.1~10월	차 이
<표 2>	8.8일(=238÷27)	8.2일(=172÷21)	+0.6
<표 3>	8.7일	8.6일	+0.1
<표 4>	10.0일	9.0일	+1.0
<표 5>	8.5일	8.6일	-0.1

- 그리고 분석비교 통계치를 토대로, 지역별 비율에 대한 분석의견이 추가되었으면 함.  
참고로 <표 2> 내지 <표 5>를 보면, 처치집단 비율은 비교집단과 비교하여 수도권(서  
울,경기)에서는 크게 높은 반면, 영남권(경남, 경북)은 반대로 낮게 분포하고 있음. 충남  
지역은 비율이 높음에도 처치집단과 비교집단의 비율이 큰 차이가 없었음.

## 5. 임광빈

- 건설근로자 전자카드제는 고용 불안정에 따른 낮은 임금, 열악한 복지, 안전사고  
위험 등 건설 산업의 경쟁력과 복지를 강화하기 위해 도입됨. 건설근로자의 근로  
일수를 비롯한 근태정보를 정확하고 투명하게 기록, 전자카드제 시행을 통해 퇴  
직공제 신고 누락 방지, 경력관리 효율화, 불법 외국인 근로자 사용 방지 등의 효  
과를 확보할 수 있음.
- 전자카드제 시행에 따라 신고일수 및 신고인원이 뚜렷이 증가한 분석 결과를 도  
출한 강승복의 “건설근로자 전자카드제 효과분석”은 전자카드제의 운영 방향 및  
보완할 점(신고일수와 신고인원의 증가 원인 규명의 필요성)을 명확히 했다는 점  
에서 큰 가치가 있음.
- 내국인의 외국인 대체 효과 가능성을 발견한 것도 전자카드제의 효과임을 명확히  
하였음. 외국인의 내국인 대체가 발생했을 가능성 추정 부분은 후속 연구를 통해  
더 명확히 할 필요가 있음.
- 건축공정과 토목공정에서의 효과가 상반된다는 분석결과와 관련하여, 토목공사의  
경우에는 대안의 모색 및 현장에 맞는 적절한 실행방안 수립이 요구됨.
- 청년층 유입효과가 부족했다는 결과는 연구기간의 재산정, 장기적 분석을 통한  
후속 연구결과가 필요함. 제도 도입의 초기에 즉시적인 효과를 기대하기 어려운  
조건이기 때문.
- 후속 연구로 현장면담 등을 통한 근로자, 사업주 등 당사자들의 의견을 토대로  
전자카드제 운영의 구체적인 애로점을 파악하여 개선점을 도출하는 과정이 필요  
함. 아울러 전자카드제의 건설기능등급제, 적정임금제 등과 연계한 만족도 분석도  
필요함.

## 6. 심규범

- 전자카드제 도입 효과에 대한 정부정책에 대한 성과분석 수단인 통계기법을 활용해 검증해 보았다는 점은 의미가 있으나, 전체 공종에 대한 분석의 효과에 비해 건축 공종을 분리시킨 분석의 효과가 더 작게 나타났다는 점과, 질적인 원인 분석이 병행되지 못했다는 점에서 한계가 있음.
- 내외국인 고용 또는 신고일수에 영향을 미치는 요소에 대해 추가적 자료를 활용하여 분석할 필요 있음, 예를 들어 동일한 아파트 공사라도 낙찰률 또는 적정공사비에 따라 임금지불능력은 달라지므로, 내국인 고용 가능성 또는 무리한 공기단축에 따른 작업일 수 감소 등에 영향을 줄 수 있음. 또한 적정임금제와 같이 근로자의 직종별 임금의 하한선을 직접적으로 규제함으로써, ‘같은 임금을 줄 바에는 내국인을 우선 고용’ 하도록 유도하는 제도의 유무도 내국인 고용 또는 신고일수 정도에 영향을 줄 수 있기에 상기 요소가 통제되지 않은 상태에서 전자카드에 의한 효과 여부와 문제점 및 시사점을 도출하기는 조심스러움.
- 한편, 토목현상에서 나타나는 반대현상 또는 건축현장의 효과의 이면이 존재하는 원인 파악을 위해 현장의 면담조사를 거쳐 보완할 필요가 있음.

## IV 행정사항

- (조사연구센터) 정책자문의견 관리 회의비 지급
- (고객복지팀) 발제자에게 의견서 전달

붙임 : 1. 참석자 명단 1부.  
2. 회의자료 각 1부.  
3. 발제주제 검토 의견서 각 1부. 끝.



# 붙임

## 참석자 명단

기관 구분	성 명	소속 및 직위	의견서 제출
학계(5)	이복남	서울대학교 건설환경종합연구소 교수	○
	남석인	연세대학교 사회복지학과 교수	
	김세영	부산대학교 직업환경의학과 교수	○
	안홍섭	군산대학교 건축공학과 교수	
	박귀천	이화여자대학교 법학과 교수	
유관기관(2)	이영철 (현석호)	민노 전국건설산업노조연맹 부위원장	
	김인우	안전보건공단 서울본부 지역3부장	
연구기관(2)	길현종	한국노동연구원 부연구위원	○
	신영철	건설경제연구소 소장	○
정책지원(1)	임광빈	세계정치경제연구소 상임연구위원	○
언론기관(1)	권성중	e대한경제 기자	
공제회(2)	곽윤주	건설근로자공제회 고객사업본부장	○
	심규범	건설근로자공제회 조사연구센터장	