

연구보고서 2017-02

건설업 장애인의무고용제도 개선방안

2017. 8.

대한건설정책연구원

연구진

박 광 배 연구 위원 대한건설정책연구원

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

발 간 사

장애인고용촉진 및 직업재활법은 장애인 의무고용제도를 규정하고 있습니다. 이 법에 의해 상시근로자 50인 이상 사업체는 의무고용률이 적용되고 있습니다. 100인 이상 사업체가 의무고용률에 미달하는 경우 고용부담금을 납부하도록 하고 있습니다.

장애인의 취업은 사회적으로 중요하게 보호되어야 할 가치라고 생각합니다. 현재, 이를 실현하기 위한 정책목적에 따라 의무고용제도가 시행되고 있습니다.

다른 한편으로는 장애인 의무고용제도가 경우에 따라 사업주의 경영활동을 제한하는 규제라고도 볼 수 있습니다.

따라서 장애인 의무고용제도와 사업주의 경영활동을 제한하는 정도가 적절히 조화될 수 있어야 한다고 봅니다.

이 보고서는 건설업에서 의무고용제도와 고용부담금 운영을 검토하고, 문제점을 분석하고 있습니다. 이를 바탕으로 건설업에서 장애인 의무고용제도 및 고용부담금 개선 필요성을 제기하고, 대안을 제안하고 있습니다.

보고서의 내용이 정책적으로 검토되고 활용되어 장애인 취업 보호와 건설업자 경영활동이 조화될 수 있는 장애인 의무고용제도가 될 수 있기를 바랍니다.

2017년 8월
대한건설정책연구원
원장 서명교

I. 서론

- 장애인 의무고용은 취업에 어려움을 겪는 장애인 근로자를 위한 제도로서의 필요성이 인정됨
 - 취업 장애인 근로자는 비임금근로자 비중이 높은 것으로 나타났음
- 장애인 의무고용제도는 전 산업에 일괄 적용되고 있고, 개별 산업의 특성을 감안하지 않고 있어 검토를 통한 제도개선의 필요성이 있음
 - 건설업에 적용되고 있는 장애인 의무고용제도를 검토하고 제도 개선 방안을 제안하는 것이 연구의 목적임
 - 연구범위는 전문건설업자를 주 대상으로 진행되었음

II. 장애인의무고용제도 및 고용부담금제도

- 장애인 임금근로자 중 건설업 종사자는 13.6%를 차지하고 있는 것으로 나타남
 - 제조업, 사업, 개인, 공공서비스 및 기타 종사자 다음으로 비중이 높은 것으로 나타남
- 장애인 임금근로자의 직업은 단순노무직 종사자가 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났음
 - 37.4%의 비중으로 다른 직업보다 크게 높았음

- 건설업 취업 장애인 근로자 비중은 예상보다 높은 상황이라고 할 수 있으며, 장애유형 및 장애등급에 따라서는 건설현장에서 노동을 제공할 수 있는 여지가 있을 수 있음
- 그러나 건설업 구인자와 구직자 간 비교에서는 구인자에 훨씬 미치지 못하는 구직자 규모인 것으로 나타남
- 또한 실제 취업자는 매우 극소수에 불과한 실정이어서 장애인 근로자가 현장에서 노동을 제공하는 어려운 여건이라고 할 수 있음
- 건설업의 고용부담금 납부건수가 전체 고용부담금 납부건수에서 차지하는 비중은 약 6.8% 수준인 것으로 나타났음
 - 2014년과 2015년, 2016년 3년의 평균이 약 6.8% 수준이었음
 - 서울과 경기도가 62.8%의 비중을 차지했음
 - 특징적으로는 전남과 광주의 납부건수가 많고 비중도 상대적으로 높았음
 - 장애인 건설근로자 고용의 어려움이 지역별로 차이를 보이고 있는 것으로 나타났음
- 장애인 고용부담금은 장애인 고용 사업주와 미고용 사업주가 금전적 형평성을 제고하고, 장애인 고용을 유도·조정하는 성격을 갖고 있음

- 장애인 의무고용률은 2019년까지 단계적으로 상승하는 것으로 계획돼 있음

Ⅲ. 건설업 현황 및 건설근로자 고용 특성

- 건설시장의 향후 축소가 전망되며, 가격경쟁이 격화될 것으로 전망되고 있음
 - 2014년 하반기 이후 2016년 상반기까지 민간영역의 수주와 투자가 확대되었음
 - 이후 공급과잉에 대한 우려로 수주와 투자가 축소될 것으로 예상되고 있음
 - 공공부문은 SOC 투자를 지속적으로 감축하는 경향을 보이고 있음
 - 경기변동의 영향을 직접적으로 받는 업종이라고 할 수 있음
- 건설시장 및 생산방식은 특징적인 양상을 보이고 있고, 이로 인하여 건설근로자 고용에도 직접적인 영향이 미치고 있음
 - 수주산업으로서의 성격, 가격경쟁에서 우위를 차지하기 위한 목적에서 임시·일용직 고용형태가 일반적임
 - 산출물의 고정성으로 옥외생산이 이루어지므로 일기와 강수, 강풍 등의 요인에 의하여 공사중단이 반복되고 있음
 - 다양한 공종의 종합으로 이루어지는 산출물의 특성으로 건설근로자는 단기간 노동을 제공하고 새로운 건설현장을 찾는 이동성이 큼

- 건설근로자의 일자리 확보는 비공식적 인맥의 영향이 큼
 - 이에 따라 인맥에 포함되지 못하는 근로자는 일자리 확보가 어려운 상황이라고 할 수 있음
- 건설업 현황 및 시장구조, 이에 영향 받는 고용구조 및 일자리 확보 방식은 장애인 근로자의 접근이 제한되는 요인으로 작용하고 있음
 - 사업주는 장애인 건설근로자 구인의 어려움이 있을 뿐만 아니라 고용의 불안정으로 고용유지의 어려움도 있음
- 또한 재해가 많은 업종인 건설업은 장애인 근로자의 생산활동을 지원하는 시설의 추가적인 설치 및 운영이 어려운 생산여건이라고 할 수 있음
 - 제조업과 같은 고정된 생산시설을 확보하지 못하고 있으므로 장애인 생산활동을 지원하는 추가시설 설치가 매우 부담되는 상황임
- 장애유형 중 청각, 언어, 지적장애 및 안면장애인, 장애등급이 경증인 경우 건설현장에서 일할 수 있는 상황이 될 수 있으나, 근로자 숫자는 제한적임
 - 해당 장애유형 근로자 중 남성의 비중, 그리고 이들 중 건설근로자로 현장에서 노동을 제고할 의향이 있는 규모는 매우 미미한 수준이라고 할 수 있음

IV. 건설업 장애인의무고용제도 문제점 및 개선방안

- 장애인 건설근로자 구인 어려움
 - 구인자와 구직자 간 격차, 저조한 취업률
 - 장애인 구인경로 및 장애정보에 대한 접근의 어려움

- 불필요한 거래비용의 발생
 - 장애인 건설근로자에 관한 정보가 없고, 건설근로자로 일할 수 있는 대상 파악의 어려움

- 유인책(incentive)의 부재
 - 한국장애인고용공단 설문조사 결과는 유인책에 대한 선호가 높게 나타나고 있음
 - 그러나 장애인 의무고용을 유도할 수 있는 유인책이 미흡한 상황임

- 낮게 설정된 공사실적액 기준
 - 상시근로자수 파악이 어려운 건설업 등을 대상으로 실적액 기준이 적용되고 있음
 - 실적액 기준이 과소한 것으로 판단되며, 이에 따라 의무고용률 준수 및 고용부담금 납부 대상이 확대되는 것으로 판단됨

- 의무고용률 산정의 합리성 결여
 - 현재의 의무고용률 산정이 합리적인 방식으로 이루어지지 못하고 있음

- 공사원가 반영이 어려운 시장 환경
 - 장애인 의무고용률 준수 시 필요한 추가시설 비용을 원가에 계상하기 어려운 경쟁구조
 - 고용부담금 납부 비용 계상이 어려운 원가

- 건설업은 장애인 의무고용제도의 적용이 어려운 생산 및 환경
 - 공사현장 단위 제도운영으로 원도급자의 영향력이 크고, 이에 따라 하도급자의 건설근로자 고용에도 간접가능
 - 안전관리 등을 이유로 장애인 근로자 채용에 간접가능하며, 이로 인한 고용부담금 납부부담은 하도급자의 몫

- 취업정보망 구축과 취업지원 홍보
 - 취업정보망 구축 및 활용도 제고
 - 효과적인 취업정보 제공 및 관리방안 모색
 - 공공 취업알선기관 중 장애인 전담기관 운영

- 건설업 의무고용률 하향 조정
 - 장애인 근로자의 건설업 취업여건 및 노동공급 규모 및 취업자 숫자 고려 시 하향조정 필요

- 실적액 기준의 상향조정
 - 전문건설업체를 대상으로 상용근로자수와 기성액 비교 시 기성액이 실적액보다 높은 것으로 나타남
 - 따라서 실적액 기준을 현재의 금액보다 상향조정해야 함

- 인센티브 제공
 - 사업주는 장애인 의무고용제도 준수를 유인할 수 있는 인센티브에 대한 필요성에 긍정적
 - 의무고용률 충족 업체 대상을 우수업체 인증제도 시행
 - 근로감독 유예 등의 보상책 필요
 - 사업체의 세금비용 절감 및 세무조사 유예 등의 유인책 필요

- 건설업에 대해서는 고용부담금 하향 조정
 - 장애인 건설근로자 구인의 어려움, 생산방식 및 구조의 특성과 고용형태의 불안정으로 장애인 근로자 확보 어려움
 - 장애인 건설근로자 구인이 어려움으로 의무고용률 준수가 어려운 상황에서 전 산업을 대상으로 고용부담금 일괄적용은 개선필요

- 공사원가에 반영할 수 있는 환경 및 제도개선
 - 국가계약법과 지방계약법 계약예규에 공사원가 산정 시 경비항목에 추가시설 비용과 고용부담금 확보할 수 있도록 개선필요

V. 결론 및 정책적 시사점

- 개별 산업의 특성 및 시장구조 고려한 탄력적인 장애인 고용의 무제도 운영 필요

- 장애인 의무고용제도라는 규제와 건설사업주 영업활동 자유 간 조화될 수 있는 제도 운영 모색 필요

- 목 차 -

제1장 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
1) 연구의 필요성	1
2) 연구목적	3
2. 연구범위	4
제2장 장애인의무고용제도 및 고용부담금제도	5
1. 장애인 고용 현황	6
2. 장애인의무고용제도 운영 현황	10
3. 고용부담금제도 운영 현황	28
1) 고용부담금의 성격	28
2) 고용부담금 산정의 원칙	31
제3장 건설업 현황 및 건설근로자 고용 특성	39
1. 건설업 현황	39
1) 건설시장 현황 및 건설업 생산방식	39
2) 건설업체 현황	47
2. 건설근로자 현황 및 고용 특성	56
1) 건설근로자 현황	56
2) 건설근로자 고용 특성	57
3. 소결	68

제4장 건설업 장애인의무고용제도 문제점 및 개선방안 71

1. 건설업 장애인의무고용제도 문제점 71
 - 1) 장애인 건설근로자 구인 어려움 71
 - 2) 불필요한 거래비용 발생 77
 - 3) 유인책(incentive) 부재 79
 - 4) 낮게 설정된 공사실적액 기준 80
 - 5) 의무고용률 산정의 합리성 결여 81
 - 6) 공사원가 반영이 어려운 시장 환경 83
 - 7) 건설업 생산구조 및 환경의 문제 86
2. 건설업 장애인의무고용제도 개선방안 88
 - 1) 취업정보망 구축과 취업지원 홍보 88
 - 2) 건설업의 의무고용률 하향조정 92
 - 3) 실적액 기준의 상향조정 93
 - 4) 인센티브 제공 94
 - 5) 건설업의 고용부담금 하향조정 95
 - 6) 공사원가에 반영 96

제5장 결론 및 정책적 시사점 97

1. 요약 및 결론 97
2. 정책적 시사점 98

참고문헌 101

- 표 목 차 -

〈표 1-1〉 완성공사 원가구성요소 비율추이	4
〈표 2-1〉 장애인 실업자의 인적구성(2016년 5월 기준)	7
〈표 2-2〉 장애인 임금근로자의 종사 산업	8
〈표 2-3〉 건설업 취업자수 변동추이	8
〈표 2-4〉 장애인 임금근로자의 직업	9
〈표 2-5〉 취업자의 종사상 지위 비교(2016년 5월 기준)	10
〈표 2-6〉 장애인복지법의 장애분류 및 등급	11
〈표 2-7〉 장애인 의무고용비율 변화추이	14
〈표 2-8〉 고용장려금 지원단가	14
〈표 2-9〉 2015년 부문별 장애인의무고용 현황	16
〈표 2-10〉 기업 규모별 장애인 고용기업체 채용 이유(1순위)	17
〈표 2-11〉 장애인 의무고용 현황	18
〈표 2-12〉 공공기관 장애인 의무고용 현황	18
〈표 2-13〉 민간부문 장애인 의무고용 현황	19
〈표 2-14〉 2015년 민간부문 산업별 장애인 의무고용 현황	20
〈표 2-15〉 2017년 1/4분기 민간부문 직종별 장애인 취업 현황(1)	21
〈표 2-15〉 2017년 1/4분기 민간부문 직종별 장애인 취업 현황(2)	22
〈표 2-16〉 2017년 1/4분기 직종별 장애인 취업자수 및 취업률 현황	23
〈표 2-17〉 2017년 1/4분기 산업별 장애인 구인 및 취업자수 현황(1)	24
〈표 2-17〉 2017년 1/4분기 산업별 장애인 구인 및 취업자수 현황(2)	25
〈표 2-18〉 최근 3년 1/4분기 장애인 구인자 및 구직자 추이(1)	26
〈표 2-18〉 최근 3년 1/4분기 장애인 구인자 및 구직자 추이(2)	27
〈표 2-19〉 최근 3년 건설업 지역별 고용부담금 신고건수	30

〈표 2-20〉 부담기초액 및 최저임금액 추이	32
〈표 2-21〉 장애인 고용 시 발생하는 비용에 대한 인식	33
〈표 2-22〉 연간 장애인 1인당 시설비용	34
〈표 2-23〉 연간 장애인 1인당 추가비용	34
〈표 2-24〉 기업의 장애인 시설비용	34
〈표 2-25〉 기업의 장애인 장비비용	35
〈표 2-26〉 기업의 장애인 인적지원 고용관리비용(2016년)	35
〈표 2-27〉 장애인 의무고용인원 대비 고용하고 있는 장애인 근로자 비율	37
〈표 3-1〉 건설업 매출액	39
〈표 3-2〉 민간과 공공의 건설투자 구성비 추이	40
〈표 3-3〉 공공공사 원도급금액 대비 하도급 공사금액수준	42
〈표 3-4〉 민간공사 원도급금액 대비 하도급 공사금액수준	43
〈표 3-5〉 건설업체수 변화추이	48
〈표 3-8〉 전문건설업체 계약액 추이	51
〈표 3-9〉 전문건설업체 공사 1건당 금액 규모	52
〈표 3-10〉 전문건설업체 원도급 입찰 참가 업체수 추이	53
〈표 3-11〉 전문건설업체 하도급 입찰금액 산정기준 변동 추이	54
〈표 3-12〉 SOC분야 투자계획	54
〈표 3-13〉 민간과 공공의 건설투자 구성비 추이	55
〈표 3-14〉 전문건설업체 자금사정 변동 추이	56
〈표 3-15〉 건설업 취업자수 변동추이	57
〈표 3-16〉 건설업 고령층 취업자 현황	58
〈표 3-17〉 전문건설업자가 수행한 공사의 근로자 평균연령	58
〈표 3-19〉 전문건설업자의 일용근로자 평균고용기간 추이	65
〈표 3-20〉 연령별 및 취업기간별 최초 건설현장 취업경로	66
〈표 3-21〉 근무경력별 구직경로	67

〈표 4-1〉 장애인 취업지원 사업에서의 미스매칭(2016년)	71
〈표 4-2〉 연도별·장애정도별 등록장애인	73
〈표 4-3〉 장애정도 및 유형별 등록장애인(2015년)	75
〈표 4-4〉 장애유형별 취업자수 및 취업률(1/4분기 기준)	76
〈표 4-5〉 장애등급별 구직·취업자수 및 취업률 현황(1/4분기 기준)	76
〈표 4-6〉 직종별 구인배수(1/4분기 기준)	77
〈표 4-7〉 최근 3년 장애인의 건설 관련직종 취업률 추이	78
〈표 4-8〉 장애인 고용 증진을 위한 필요사항(1순위)	79
〈표 4-9〉 의무고용률 결정요인 및 산정방식 비교	82
〈표 4-10〉 장애인 근로자 상용보조 공학기기 지원목록	84
〈표 4-11〉 하도급 시공단계 부당행위 유형	87
〈표 4-12〉 장애인 고용 업체의 장애인 채용 시 주로 이용한 취업알선기관(1순위)	90

- 그림 목 차 -

[그림 2-1] 장애인 의무고용 현황 추이	13
[그림 3-1] 도급 생산방식	45
[그림 3-2] 근무경력별 하루 평균 노동시간	61
[그림 3-3] 분기별 건설근로자 취업자수 변화추이	62
[그림 3-4] 월별 근로일수	62
[그림 3-5] 건설근로자 월 평균 근로일수별 비중(사업주 응답)	63
[그림 3-6] 건설근로자 월 평균 근로일수별 비중(근로자 응답)	63
[그림 3-7] 건설근로자 월별 평균 근로일수(근로자 응답)	64
[그림 3-8] 건설현장 진입 시 구직경로	66
[그림 4-1] 최근 3개년 장애인 건설근로자 수급불일치	72
[그림 4-2] 건설공사 원가구성	85

1. 연구의 필요성 및 목적

1) 연구의 필요성

2015년 12월말 기준 국내의 등록 장애인 수는 약 249만 명으로 나타났다으며, 경제활동참가율이 낮다. 장애의 유형과 정도에 따라 차이가 있지만 종사할 수 있는 분야와 업무가 제한되는 경우가 많다. 장애인은 취업 과정에서 어려움을 겪을 수 있어서 제도적인 장치가 마련되어야 할 필요성이 있는 것으로 인정된다.

상황이 이렇기 때문에 장애인가구의 월평균 소득도 전국 가구의 월평균 소득에 비해 낮은 것으로 나타나고 있다.¹⁾ 따라서 일정한 기준 이상의 사업주에게 장애인을 의무적으로 고용하도록 강제하는 제도의 취지도 수긍할 수 있다.

장애인의 고용을 보호하기 위한 제도는 의무고용률을 정하고, 이를 준수하도록 유도하고 있다. 장애인 의무고용률에 미달하는 경우에는 부담금을 부과하는 방식으로 제도가 운영되고 있다.

1990년 제도가 도입되어 시행된 이후 장애인 의무고용제도는 장애인 일반 실업률뿐만 아니라 중증장애인 실업률도 감소하는 효과가 나타났다는 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 혼재되어 있다. 부정적인 평가는 다양하며 실질적으로 장애인 고용에 기여하지 못하면서 사업주를 제재하는

1) 2011년 기준 장애인 중 15세 이상 인구는 2,540,285명이며, 이 중 38.5%가 경제활동에 참가하고 있다. 장애인가구의 월 평균소득은 전국 가구의 월평균 소득의 53.4% 수준인 것으로 조사되었다.

수단으로 활용되고 있다는 것에서부터 의무고용률을 충족하기 위해서 단순노무직 위주로 고용이 이루어지고 있다는 지적까지 다양하다. 또한 장애인 실업률은 여전히 비장애인에 비해 높다는 지적도 부정적인 평가 중 하나이다.²⁾

이처럼 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 근거를 갖고 있지만, 긍정적인 측면을 감안하여 장애인의무고용제도의 필요성과 운영 취지가 인정된다고 하더라도 산업 및 생산방식의 특성이 고려되어야 제도의 실효성이 제고될 수 있다. 이를 통해서 장애인 고용이 실질적으로 개선될 수 있다.

건설업도 장애인의무고용제도가 적용되고 있다. 적용과정에서 다른 산업과 구별되는 특징적인 생산방식 및 생산환경이 반영되지 못하고 있는 것으로 판단된다.³⁾ 건설근로자는 임시·일용직 고용형태로 한 현장에서 노동을 제공하는 기간이 길지 않고, 구인 및 구직과정도 폐쇄적으로 운영되는 것이 일반적이다. 또한 건설현장도 해당 시설물의 생산기간 동안만 운영되므로 고정된 생산시설이라고 할 수 없다. 고정된 생산시설을 갖추 수 없는 상황이기 때문에 장애인 고용에 더 많은 어려움이 있다. 장애인의 생산활동을 지원하기 위한 보조시설 등의 설치가 어렵기 때문이다. 또한 재해가 많이 발생하는 업종이라는 측면에서 안전시설의 추가설치도 필요할 수 있다.

이처럼 현재의 장애인의무고용제도는 개별 업종의 특성이 반영되지 못한 상태에서 운영되고 있다. 업종의 특성이 고려되지 않은 운영, 즉 건설업 취업자의 구인 및 구직경로와 조화되지 못하는 운영은 사업주의 금전

2) 2010년 고용노동부 용역과제로 전광석·박창수·김진곤·정필운·박찬권이 연구한 장애인 의무고용제도 실효성 및 효과적 운영방안, p.2에서 인용하였다.

3) 제조업 생산시설처럼 고정된 사업장이 있고, 생산의 자동화가 진전되어 있는 경우 고용된 장애인 근로자가 지속적으로 노동력을 제공할 수 있는 여건이라고 할 수 있다. 이에 비해 건설 현장은 대부분의 근로자가 임시·일용직 고용으로 취업하고 있다. 장애인이 취업하여 생산활동을 하는 과정에서 필요로 하는 보조장비 및 시설 등을 설치하는 것이 매우 어려운 상황이다. 즉 건설업은 생산활동에서 특징적인 요소가 있음에도 고려되지 못하고 있다.

적인 부담만 야기하는 제도로 인식될 수 있다.

장애인 의무고용제도의 실효성을 제고하기 위해서는 제기되고 있는 문제점에 대한 검토와 제도개선 모색이 필요하다. 건설업은 구인자에 비해 구직자가 부족하며, 장애인 근로자 중 건설현장에 취업할 수 있는 숫자도 제한적이다. 장애인 고용이 매우 어려운 여건이다.

이런 문제들을 개선하여 장애인 근로자의 건설업 취업을 확대하고, 건설업자의 부담을 경감하기 위해서는 적용과정에서 의무고용률과 고용부담의 탄력적인 운영이 검토되어야 한다. 이와 관련된 제도개선 방안이 검토되어야 한다는 문제의식이 연구의 배경이다.

2) 연구목적

이 연구는 건설업을 대상으로 장애인 의무고용제도 검토 및 제도개선의 필요성과 개선방안을 모색하는데 있다. 이런 과정을 통해서 장애인 의무고용제도가 건설업에서 실질적으로 활용되면서도 건설사업주의 불필요한 부담을 줄일 수 있는 방안을 모색한다.

장애인 의무고용제도 개선을 모색하기 위해서 필요한 장애인 의무고용제도 및 고용부담금의 취지 운영 검토, 건설업에서 적용되고 있는 과정에서 발생하고 있는 문제점 검토도 연구의 목적이다.

이를 바탕으로 건설업을 대상⁴⁾으로 하는 장애인 의무고용제도 및 고용부담금제도의 개선방안을 제안하는 것이 연구의 목적이다.

4) 수직적인 도급방식으로 생산이 진행되는 과정에서 건설근로자 고용은 대부분 하도급자인 전문건설업자에 의해 이루어진다. 따라서 연구의 범위 및 대상은 전문건설업에 맞춰져 있다.

2. 연구범위

건설산업기본법은 건설산업을 건설용역업과 건설업으로 구분하고 있다. 건설업은 건설공사를 하는 업이며, 건설업자는 종합공사를 시공하는 업자(이하 종합공사업자)와 전문공사를 시공하는 업자(이하 전문건설업자)가 있다.

건설공사는 도급에 의한 생산이 일반적이며, 도급방식은 수직적인 도급으로 구성되어 있다. 종합공사의 경우 종합건설업자는 원도급자, 전문건설업자는 하도급자로 영역이 구분되어 있다. 원도급자는 계획, 관리 및 조정업무를 주로 담당한다. <표 1-1>에 제시되어 있는 것처럼 노무비 비중이 낮다.

반면 하도급자인 전문건설업자는 기계장비와 노동을 동원하여 생산활동을 한다. 건설현장에서 노동력을 제공하는 근로자가 차지하는 비중이 사무직·관리직 종사자 비중보다 높다. 장애인 의무고용제도 준수의 어려움이 상대적으로 크다.

이런 측면을 고려하여 본 보고서에서는 전문건설업체를 주 대상으로 연구를 진행하였다.

<표 1-1> 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.

장애인고용촉진 및 직업재활법(이하 장애인고용촉진법)은 장애인이 직업 활동을 통해서 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 지원하기 위한 목적에서 제정, 시행되고 있다.

장애인고용촉진법은 입법 목적을 달성하기 위한 수단으로 장애인 의무고용제도와 장애인고용부담금, 장애인 고용장려금 등을 활용하고 있다. 이들 제도를 수단으로 활용하지 않으면 장애인 고용의 실효적인 목적 달성이 어렵다고 판단하기 때문이다.

관련 제도들은 장애인 고용률 제고에 긍정적인 역할을 하고 있는 것으로 판단된다. 그러나 운영과정에서 문제점도 나타나고 있다. 특히 건설업은 시장구조 및 거래방식에서 특징이 있고, 이런 특징은 건설근로자의 고용에도 직접적인 영향을 미치고 있다. 따라서 건설업을 대상으로 장애인 의무고용제도와 고용부담금제도의 개선방안을 도출하기 위해서는 먼저 관련 제도에 관한 검토가 이루어져야 한다.

장애인의무고용은 장애인고용촉진법 제27조에 근거를 두고 있고, 상시 근로자 기준으로 의무고용비율이 정해져 있다. 장애인고용촉진법 시행령은 의무고용비율을 2019년까지 단계적으로 상승하도록 개정되었다.

고용부담금은 장애인 고용 사업주와 미고용 사업주 간 경제적 부담을 균등화 할 수 있는 수단으로 인식되고 있다. 부담금 수입으로 조성된 재원은 장애인고용촉진 및 직업재활 기금으로 활용되고 있다.

현행 부담금제도는 의무고용 인원에 미달한 민간 사업주를 대상으로 운영되고 있다.⁵⁾ 장애인고용촉진법이 제정되고 장애인의무고용제도 및 고

5) 현재는 국가와 지방자치단체 공무원 분야에서는 의무인원에 미달하더라도 부담금을 부과하지 않고 있다. 그러나 2016년 12월 27일 장애인고용촉진법 제32조의2(국가와 지방자치단체

용부담금제도가 시행되고 있는 것은 장애인의 취업이 그만큼 어렵기 때문이다. 그리고 취업 이후에도 직업활동 과정에서 다양한 어려움과 문제가 발생할 것으로 생각된다. 이런 측면에서 장애인의 고용 관련 현황을 검토한 후에 관련 제도의 운영과 문제점을 검토한다.

1. 장애인 고용 현황

한국장애인고용공단이 90,961명의 장애인을 대상으로 조사한 결과에 의하면 남성에 비해 여성 실업자 비중이 높은 것으로 나타났다. 장애인 근로자도 여성이 남성에 비해 취업에 어려움을 겪고 있다.

연령대가 높아질수록 실업자가 많은 것으로 나타난다. 전체 장애인 인구에서 차지하는 연령대별 분포를 고려해도 고령자일수록 실업자가 많은 것으로 나타나고 있다.

장애유형별 구분에서는 신체장애자, 그 중에서도 지체장애자의 실업률이 매우 높은 것으로 나타났다. 지체장애자의 실업비율은 정신적 장애자 등 다른 유형의 장애자에 비해서 월등하게 높은 수준이다. 지체장애가 취업에서 큰 어려움이 되고 있는 것으로 나타났다.

장애인 실업의 이런 결과는 일반적인 예상과 일치하는 것이라고 할 수 있다. 나이가 많은 남성으로 지체장애가 있는 사람은 취업이 매우 어려운 상황이라는 것을 알 수 있다. 고령의 근로자가 취업할 수 있는 분야가 제한적이며, 특히 지체장애가 있는 경우는 더욱 제한적이기 때문에 나타나는 결과라고 할 수 있다. 반면 내부장애를 갖고 있는 사람은 상대적으로 실업비율이 낮은 것으로 나타난다. 내부장애인은 장애인구 대비 실업비율

등의 장애인 고용부담금의 납부 등)을 신설하였다. 시행은 2020년 1월 1일부터이다. 이에 따라 2020년부터는 국가와 지방자치단체도 의무고용률에 미달하는 경우 고용부담금을 납부하여야 한다.

에서도 다른 장애인에 비해 높지 않은 수준이다.

〈표 2-1〉 장애인 실업자의 인적구성(2016년 5월 기준)

(단위: 명, %)

구분		전체	비율	인구분포	
전체		60,961	100.0	100.0	
성별	남성	45,416	74.5	58.0	
	여성	15,545	25.5	42.0	
연령별	13~29세	7,729	12.7	5.2	
	30~39세	7,704	12.6	6.3	
	40~49세	9,580	13.7	12.2	
	50~59세	11,543	18.9	21.3	
	60세 이상	24,405	40.0	35.0	
장애유형별	신체장애	지체장애	34,557	56.7	52.4
		지체장애 외	3,547	5.8	10.0
	감각장애	시각장애	6,622	10.9	10.3
		시각장애 외	6,077	10.0	10.8
	정신적 장애		6,997	11.5	11.4
	내부장애		3,162	5.2	5.0

자료: 한국장애인고용공단, EDI 2016 장애인 통계.

장애인 임금근로자 약 47만명 중 13.6%인 6.4만명이 건설업에 고용되어 있는 것으로 나타났다. 건설업 취업자가 전산업 취업자에서 차지하는 비중은 7.0%로 나타나고 있다(〈표 2-3〉 참조). 이를 감안하면 장애인 취업자 중 건설업 취업자 비중은 높은 수준이라고 할 수 있다.

전산업 취업자 중 제조업 취업자는 2015년 기준 17.3%인 것으로 나타난다. 건설업 취업자와는 10.3%p의 차이를 보인다. 반면 장애인 취업자 중 제조업 취업자는 24.4%인 것으로 나타난다. 건설업 취업 장애인 13.6%이므로 10.8%p의 차이를 보이는 것이다.

전체 취업자와 비교할 때 장애인 취업자들의 제조업과 건설업 취업 비중이 높은 것은 이들 업종이 구인의 어려움도 원인이 되고 있는 것으로 판단된다.

〈표 2-2〉 장애인 임금근로자의 종사 산업

(단위: 명, %)

구분	추정수	비율
계	471,654	100.0
농업, 임업, 어업 및 광업	9,804	2.1
제조업	115,064	24.4
건설업	63,981	13.6
도소매, 음식 숙박업	50,702	10.7
사업, 개인, 공공서비스 및 기타	170,914	36.2
전기, 운수, 통신, 금융, 환경	54,908	11.6
모름/응답거절	6,286	1.3

자료: 한국장애인고용공단 고용개발원.

〈표 2-3〉 건설업 취업자수 변동추이

(단위: 천명, %)

구분	취업자	건설업		제조업		실업자	실업률
		비중	비중				
2006	23,151	1,833	7.9	4,057	17.5	827	3.5
2007	23,433	1,849	7.9	4,014	17.1	783	3.2
2008	23,577	1,812	7.7	3,963	16.8	769	3.2
2009	23,506	1,720	7.3	3,836	16.3	889	3.6
2010	23,829	1,753	7.4	4,028	16.9	920	3.7
2011	24,244	1,751	7.2	4,091	16.9	855	3.4
2012	24,681	1,773	7.2	4,105	16.6	820	3.2
2013	25,066	1,754	7.0	4,184	16.7	807	3.1
2014	25,599	1,796	7.0	4,330	16.9	937	3.5
2015	25,936	1,823	7.0	4,486	17.3	976	3.6

자료: 통계청, 경제활동인구조사.

건설업자 중 상시근로자⁶⁾ 100인 이상 또는 실적액 기준으로 75억 7,500만원을 초과하는 건설업자는 현장에서 노동력을 제공하는 건설근로자 이외의 사무·관리 및 기술직 종사자 등 다양한 직종이다. 건설업자에

6) 장애인의무고용제도에서의 상시근로자는 임금지급의 기초일수가 매월 16일 이상인 근로자를 말하며, 상용직, 계약직, 임시직, 일용직, 아르바이트 등 명칭과는 무관하다.

게 고용된 장애인이 대부분 현장에서 노동을 제공하는 건설근로자는 아니라고 할 수 있다.

장애인 임금근로자의 직업으로는 단순노무직의 비중이 37.4%로 가장 높은 것으로 조사되었다. 다음으로는 기능, 기계조작종사자 비중이 25.4%로 나타났다. 농림어업 숙련 종사자 비중이 가장 낮고, 관리자, 전문가와 서비스 판매종사자 비중도 낮은 것으로 조사되었다.

〈표 2-4〉 장애인 임금근로자의 직업

(단위: 명, %)

구분	추정수	비율
계	471,654	100.0
관리자, 전문가	54,788	11.6
사무종사자	60,888	12.9
서비스 판매종사자	55,219	11.7
농림어업 숙련 종사자	2,237	0.5
기능, 기계조작종사자	119,000	25.4
단순노무종사자	176,425	37.4
모름/응답거절	2,198	0.5

자료: 한국장애인고용공단 고용개발원.

장애인 근로자는 비임금근로자 비중이 높게 나타난다. 전체 인구를 기준으로 74.2%가 임금근로자인 반면 장애인구는 67.5%인 것으로 나타났다.

장애인 근로자는 임금근로자 중에도 일용직 근로자의 비중이 전체인구에 비해 높은 것으로 나타났다. 고용의 질이 좋지 않은 것으로 나타난다.

장애인 취업자 중 비임금근로자는 고용원 없는 자영업자 비중이 높은 것으로 나타났다. 전체인구 대비 비중이 15.4%였으나, 장애인구는 231.3%로 나타났다. 임시근로자와 일용근로자 비중보다 높게 나타났다.

장애인 취업자는 전체인구에 비해 양극화 현상도 발생하고 있는 것으로 판단된다. 임금근로자로서 상용근로자로 취업하여 상대적으로 여건이 좋

은 근로자와 그렇지 못한 근로자인 비임금 근로자로서 고용원 없는 자영업자로 대별된다고 할 수 있다.

〈표 2-5〉 취업자의 종사상 지위 비교(2016년 5월 기준)

(단위: %)

구분		전체인구	장애인구
임금근로자	계	74.2	67.5
	상용근로자	49.1	37.9
	임시근로자	19.7	18.4
	일용근로자	5.4	11.2
비임금근로자	계	25.7	32.5
	고용원 있는 자영업자	5.9	6.1
	고용원 없는 자영업자	15.4	21.5
	무급가족종사자	4.4	4.9

자료: 한국장애인고용공단, EDI 2016 장애인 통계.

2. 장애인의무고용제도 운영 현황

현행 장애인복지법에서는 장애인⁷⁾을 신체 또는 정신상의 장애로 장기간에 걸쳐 직업생활에 상당한 제약을 받는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자라고 정의하고 있다(장애인복지법 제2조 제1호). 중증장애인은 장애인 중 근로 능력이 현저하게 상실된 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자를 말한다.

장애등급은 장애인복지법 시행규칙 별표 1에 자세히 명시되어 있고, 제1급부터 제6급까지로 분류된다. 제1급이 장애의 정도가 심하며, 급수가 낮아질수록 장애의 정도가 경함을 의미한다. 언어장애는 중증장애에 해당하는 등급이 없다. 지체장애인은 신체의 일부를 잃은 사람과 관절장애가 있는 사람이며, 제6급은 한 손의 엄지손가락을 잃은 사람 등이 해당된다.

7) 장애인복지법 제2조에서 정의하는 장애인은 “신체적·정신적 장애로 오랫동안 일상생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받는 자”이다.

청각장애인은 청력을 잃은 사람으로 제1급은 분류기준에 없고, 제4급은 두 귀의 청력을 각각 70데시벨 이상 잃은 사람인데, 귀에 대고 말을 하여야 들을 수 있는 정도 또는 두 귀에 들리는 보통 말소리의 최대의 명료도가 50% 이하인 장애이다. 언어장애 제3급은 음성기능이나 언어기능을 잃은 사람, 제4급은 음성·언어만으로는 의사소통을 하기 곤란할 정도로 음성기능이나 언어기능에 현저한 장애가 있는 사람이다. 지적장애인 제3급은 지능지수가 50 이상 70 이하인 사람으로서 교육을 통한 사회적·직업적 재활이 가능한 사람이 해당된다.

〈표 2-6〉 장애인복지법의 장애분류 및 등급

등급		장애분류 및 등급(중증장애인의 범위)						
		1	2	3	4	5	6	7
장애 인 복 지 법 상 분 류	지체장애	■	■	■				
	뇌병변장애	■	■	■				
	시각장애	■	■	■				
	청각장애	△	■					
	언어장애	△	△					
	지적장애	■	■	■	△	△	△	△
	자폐성장애	■	■	■	△	△	△	△
	정신장애	■	■	■	△	△	△	△
	신장장애	△	■	■	△	△		
	심장장애	■	■	■	△	△		
	호흡기장애	■	■	■	△	△		
	간장애	■	■	■	△	△		
	안면장애	△	■					
	장루·요루장애	△	■					
	뇌전증장애	△	■	■				
국가유공자	■	■	■					

- 음영 표시된 부분은 중증장애인을 나타냄
- 지체장애인 3급 중 음영 표시된 부분은 팔에 장애가 있는 경우를 나타냄
- 사선은 해당 장애유형의 장애 등급이 없음을 나타냄

이처럼 장애유형과 장애등급을 고려할 때 건설근로자로 건설현장에서 생산활동을 할 수 있는 장애인들이 다수 있을 것으로 판단된다. 장애분류

와 등급에서 제시된 것처럼 청각장애 및 언어장애 등과 지적장애인 제3급은 안전시설이 추가되면 건설현장에서 노동력을 제공할 수 있을 것이다.

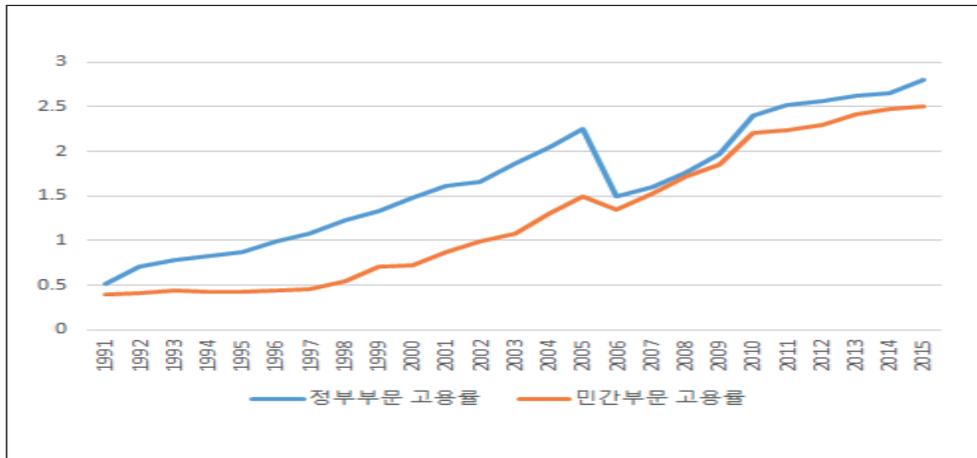
장애인고용촉진법 제3장은 장애인 고용 의무 및 부담금에 관하여 제27조부터 제42조까지 규정하고 있다. 국가와 지방자치단체의 장애인 고용 의무에 관해서도 규정하고 있는데, 2017년 1월 1일부터 2018년 12월 31일까지는 1천분의 32로 비율이 정해져 있다. 2019년 이후 국가와 지방자치단체는 1천분의 34 이상의 장애인을 고용해야 한다.

장애인 고용촉진 및 직업재활법 시행령(이하 장애인고용촉진법 시행령) 제25조는 사업주의 의무고용률에 관하여 규정하고 있다. 2015년 1월 1일부터 2016년 12월 31일까지는 1,000분의 27, 2017년 1월 1일부터 2018년 12월 31일까지는 1,000분의 29이다. 2019년 이후에는 1,000분의 31로 비율이 정해져 있다.

사업주가 장애인고용촉진법 제9조 제2항 제3호에 따른 장애인 직업재활시설을 직접 설치·운영하는 경우, 이 시설의 장애인 근로자를 사업주가 고용하여야 하는 장애인 수에 포함하도록 하고 있다.

국가와 지방자치단체, 민간 사업주의 장애인 의무고용률은 2019년까지 점진적인 상승이 예정되어 있다. 특정한 계층을 의무적으로 고용하도록 한 규정은 명백한 규제에 해당한다. 그러나 취업 취약계층을 보호하기 위한 규제에 해당된다. 이에 따라 민간의 자율을 존중하는 규제완화 추세와 전반적인 분위기에도 불구하고 오히려 규제가 강화되는 개정이 이루어졌다. 공공부문은 민간부문에 비해 높은 의무고용률을 부과하고 있으나, 미준수에 따른 고용부담금제도가 적용되지 않는다.

2014년 공공부문 장애의 의무고용은 2.65%로 최고 수준을 보였다. 민간부문은 2015년 2.51%를 기록한 것으로 나타나 가장 높은 비율을 보였다.



자료: 고용노동부, 장애인 고용계획 및 실시상황 보고자료를 e-나라지표, 장애인 의무고용 현황에서 재인용.

[그림 2-1] 장애인 의무고용 현황 추이

장애인고용촉진법 제28조는 상시 근로자 수 파악이 어려울 수 있는 건설업에 대해서는 다른 기준이 적용될 수 있도록 명시하고 있다. 건설업에서 근로자 수를 확인하기 곤란한 경우, 공사 실적액이 고용노동부 장관이 고시하는 금액 이상인 사업주에 대해서만 제도가 적용되도록 운영되고 있다.

〈표 2-7〉 장애인 의무고용비율 변화추이

구분	1991~2008		2009		2010~2011		2012~2013		2014~2016		2017~2018		2019		비고
	2.0%		미적용		3.0%		3.0%		2.7%		3.2%		3.4%		
국가 및 지방자치단체	공무원														
	근로자														
공공기관	공기업														
	준정부기관														
	기타 공공기관														
	지방공기업														
민간사업주															
2.0%															
3.0%															
2.3%															
3.0%															
2.3%															
2.5%															
3.0%															
2.7%															
3.0%															
2.7%															
3.2%															
2.9%															
3.4%															
3.4%															
상시근로자 기준															
3.1%															

자료: 고용노동부, 장애인고용증합대책(2015. 1. 29).

〈표 2-8〉 고용장려금 지원단가

구분	경증남성	경증여성	중증남성	중증여성
입사월~만3년 미만	300,000	400,000	400,000	600,000
만3년~만5년 초과	210,000	280,000	400,000	600,000
만5년 초과	150,000	200,000	400,000	600,000

주: 1. 지원단가와 월임금액의 60%를 비교하여 낮은 단가 지급.

2. 중증여성은 2016년부터 60만원 적용(그 이전 연도 발생분은 50만원 적용).

자료: 한국장애인고용공단 홈페이지.

건설업에서 근로자 수를 확인하기 곤란한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공사 실적액⁸⁾을 근로자의 총수로 환산하도록 하고 있다. 2016년 1월 1일부터 시행⁹⁾되고 있는 고용노동부 고시 제2015-111호에 의하면 “건설업에서 근로자 수를 확인하기 곤란한 사업주로서 장애인을 고용하여야 할 의무가 있는 사업주는 같은 법 시행령 제24조 제1항에 따라 산정한 공사실적액이 75억 7,500만 원 이상인 사업주로 한다.”라고 규정되어 있다.¹⁰⁾

근로자를 고용하는 사업주는 그 근로자 총수의 2% 또는 3%에 해당하는 장애인 근로자를 의무적으로 고용하도록 하고 있다. 국가 및 지방자치단체와 50명 이상 공공기관, 민간기업 사업주에게 일정 비율 이상 장애인을 고용하도록 의무를 부과하고 있다.¹¹⁾ 명시된 의무를 준수하지 않을 때는 부담금이 부과된다. 부담금은 상시 근로자 100명¹²⁾ 이상인 경우에만 적용된다.¹³⁾ 의무고용률 이상 고용한 사업주에 대해서는 규모에 상관 없이 초과인원에 대해 고용장려금¹⁴⁾을 지급하도록 하고 있다.¹⁵⁾

8) 기성액 기준으로 75억 7,500만원 이상인 전문건설업체는 2014년 1,467개, 2015년 1,683개, 2016년 1,953개였다.

9) 유효기간에 관하여 부칙에서 규정하고 있는데, 고용노동부장관은 매 3년이 되는 시점마다 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하도록 하였다.

10) 2013년 1월 1일부터 2015년 12월 31일까지는 고용노동부 고시 제2012-128호 의하여 시행되었다. 법 시행령 제24조 제1항에 따라 산정한 공사실적액이 69억 900만원 이상인 사업주로 하였다.

11) 남용현(2015), 국가공무원 장애인 고용 증진 방안 - 장애인고용부담금 부과 검토를 중심으로는 국가 및 지자체의 장애인고용률이 낮은 원인은 교육청에 원인이 있고, 이는 교사직에 장애인 고용이 매우 부진하기 때문이라고 제시하고 있다.

12) 전문건설업체 중 임원을 제외한 직원수가 100인 이상인 업체는 약 540여 개 수준인 것으로 파악된다(2017년 7월 기준).

13) 법 제33조 제1항에서 명시적인 규정을 두고 있다.

14) 고용장려금은 의무고용률을 초과하는 경우 계속 지급된다. 다만 6급 장애인(국가유공자 6, 7급 포함)은 입사일로부터 만4년까지만 지원된다.

15) 국가와 지방자치단체는 비공무원의 경우 부담금은 적용되나, 장려금은 적용되지 않는다.

〈표 2-9〉 2015년 부문별 장애인의무고용 현황

(단위: 개소, 명, %)

구분	대상사업체	상시근로자	장애인	고용률	
				중증2배수 미적용	중증2배수 적용
전체	28,218	7,713,036	164,876	2.14	2.62
정부부문	606	1,123,432	28,712	2.55	3.11
공무원	313	850,270	20,711	2.44	2.80
비공무원	293	275,162	8,001	2.91	4.06
민간부문	27,612	6,587,604	136,164	2.07	2.53
공공기관	567	420,041	10,934	2.60	2.93
민간기업	27,045	6,167,363	125,230	2.03	2.51

자료: 한국장애인고용공단, EDI 2016 장애인 통계.

장애인 취업자 중 건설업 취업자는 전체인구 취업자 대비 건설업 취업자에 비해 비중이 높으며, 장애인 취업자는 단순노무직의 비중이 높은 것으로 나타났다.

임금근로자로 취업한 장애인은 임시직과 일용직 비중이 높게 나타나고 있는데, 이런 고용형태의 특징을 감안하면 건설근로자로 취업의 여지가 확대될 수 있는 것으로 판단된다.

한국장애인고용공단 조사자료에 의하면 건설근로자로 취업한 장애인 비중은 전체 장애인 근로자 대비 낮은 수준은 아니다. 이런 현상에는 장애인 근로자의 고용에 의무고용제도의 영향이 큰 것으로 파악된다. 상시근로자가 50인 이하여서 의무고용제도의 적용을 받지 않는 사업주가 장애인을 고용하는 이유는 업무상 필요가 가장 큰 비중을 차지한 것으로 나타난다.

반면 장애인의무고용제도의 적용을 받는 사업주는 의무고용률 준수를 위한 목적이 가장 중요한 이유인 것으로 나타나고 있다. 47.2%가 의무고용률 이행을 위해서 장애인을 고용했다. 장애인의무고용제도에 포함된다 고 할 수 있는 장려금 지원의 혜택 때문이라는 비율도 9.1%를 차지했다. 이처럼 장애인의무고용제도는 사업주에게 장애인을 고용하게 하는 제도로

서 역할을 하고 있는 것으로 판단된다. 반면 장애 여부를 고려치 않고 업무상 필요에 의해 장애인을 고용한다는 비율도 32.3%를 차지했다.

〈표 2-10〉 기업 규모별 장애인 고용기업체 채용 이유(1순위)

(단위: %)

구분	계	의무고용 여부		규모별			부담금 납부대상 (100인 이상)
		비의무(5 ~49인)	의무(50 인 이상)	50~29 9인	300~99 9인	1,000 인 이상	
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
의무고용 이행 위해서	22.0	-	47.2	45.0	56.3	61.8	51.9
장려금 지원 등 사업주에 대한 지원 때문	8.8	8.5	9.1	9.1	9.7	8.6	9.8
기업의 사회적 이미지 제고	4.8	4.0	5.8	5.8	5.7	4.9	5.8
장애 여부 고려하지 않고 업무상 필요 때문	57.4	79.3	32.3	34.1	22.3	17.0	26.7
입사 후 장애인 됐거나 알게 됨	7.0	8.2	5.6	5.4	6.0	7.6	5.8

주: 한국장애인고용공단의 2016 지업체장애인고용 실태조사 결과.

자료: 한국장애인고용공단 고용개발원, EDI 2016 장애인 통계.

장애인 의무고용제도가 장애인 고용을 유도하는 제도로 활용되고 있는 것은 〈표 2-11〉을 통해서도 확인할 수 있다. 2010년 이후 고용률이 지속적으로 증가하는 양상을 보이고 있다. 2016년 민간사업주의 의무고용률이 2.7%인 점을 감안하면 의무고용률 내에서 고용이 이루어지고 있는 것으로 판단된다. 2017년과 2018년은 2.9%, 2019년은 3.1%로 의무고용률이 상향되므로 장애인 고용률도 증가할 것으로 예상된다.

장애인 의무고용률은 공공부문과 민간부문이 달리 운영되고 있다. 공공부문의 의무고용률이 민간부문에 비해 높다. 이에 따라 고용률도 높은 것으로 나타나고 있다. 그러나 공공부문과 민간부문 모두 의무고용률을 충

족하지 못하고 있는 상황이다.

〈표 2-11〉 장애인 의무고용 현황

(단위: 명, %)

구분	적용대상 인원	의무고용인원	장애인수	고용률
2010년	6,511,824	145,535	145,981	2.24
2011년	6,909,276	154,432	157,468	2.28
2012년	7,199,417	172,190	168,991	2.35
2013년	7,499,665	179,930	183,745	2.48
2014년	7,570,281	194,008	192,643	2.54
2015년	7,715,036	197,581	201,805	2.62

자료: 한국장애인고용공단 고용개발원, EDI 2016 장애인 통계.

〈표 2-12〉 공공기관 장애인 의무고용 현황

(단위: 명, %)

구분	적용대상 인원	의무고용인원	장애인수	고용률
2010년	1,029,075	29,305	24,638	2.99
2011년	1,071,671	29,836	26,379	2.48
2012년	1,092,283	31,443	28,545	2.61
2013년	1,106,007	31,851	31,491	2.85
2014년	1,110,925	32,542	32,323	2.91
2015년	1,125,432	32,943	34,950	3.11

자료: 한국장애인고용공단 고용개발원, EDI 2016 장애인 통계.

2015년 민간부문 장애인 의무고용 대상 사업체수는 27,821개였다. 제조업은 34.62%로 가장 높은 비중을 차지했다. 건설업은 4.10%의 비중을 차지한 것으로 나타났다.

반면 2015년 기준 산업별 장애인 고용률은 1.49%로 나타났다. 이런 고용률 수준은 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업의 1.44%와 함께 가장 낮은 수준이다. 건설업 2015년 장애인 고용률인 1.49%는 전년 대비 0.16%p가 증가한 규모였다.

〈표 2-15〉부터 〈표 2-18〉은 2017년 1/4분기 및 최근 3년 장애인 구인과 취업추이를 제시하고 있다. 건설업은 전반적으로 장애인 구인자에 비해 구직자가 부족한 것으로 나타나고 있다. 즉 장애인 건설근로자 수요는 있으나, 공급이 따르지 못하고 있는 것으로 판단된다.

장애인 취업자 중 단순노무직 종사자 비중은 2017년 1/4분기 기준으로 25.3%로 나타났다. 전년 대비 1.2%p 감소한 수준이지만 직종별로는 판매종사자 다음으로 높다(〈표 2-16〉 참조).

그러나 같은 기간 건설 관련직 취업자는 8명에 불과한 것으로 나타났다. 또한 장애인 건설업 취업 구인자는 783명이었으나, 취업 장애인은 36명에 불과한 것으로 나타났다.

최근 3년 1/4분기 기준으로 장애인 건설업 구인자와 구직자는 증가추세를 보이고 있는 것으로 나타났다. 그러나 구인자와 구직자의 격차는 매년 확대된 것으로 나타난다.

〈표 2-13〉 민간부문 장애인 의무고용 현황

(단위: 명, %)

구분	대상 사업체수	상시 근로자수	적용대상 근로자수	의무고용인원	장애인 근로자수	고용률
2010년	22,875	5,482,549	-	116,230	121,343	2.21
2011년	23,709	5,837,659	-	124,040	130,889	2.24
2012년	25,083	6,107,134	-	140,747	140,448	2.30
2013년	26,741	6,393,658	-	147,479	154,254	2.41
2014년	26,348	6,459,345	-	161,466	160,320	2.48
2015년	27,045	6,587,604	-	166,863	166,855	2.53

자료: 한국장애인고용공단 고용개발원, EDI 2016 장애인 통계.

한국장애인고용공단이 장애인 채용계획이 없는 주된 업체¹⁶⁾를 대상으로 이유를 설문한 결과 “장애인에게 적합한 직무가 부족하거나 찾지 못해

16) 2016년 근로자 채용계획이 있고 구체적인 채용인원이 정해져 있지만 장애인을 채용하지 않는 기업체로부터 받는 설문조사 결과이다.

서”와 “업무능력을 갖춘 장애인이 부족해서”라는 응답이 각각 52.6%와 33.0%로 나타났다.

건설업에서 장애인 구인과 구직 간 불일치가 발생하고 있는 것으로 나타났다. 불일치를 해소하기 위한 시스템을 구축하고 운영하여야 할 필요성이 있는 것으로 판단된다.

〈표 2-14〉 2015년 민간부문 산업별 장애인 의무고용 현황

(단위: 개, 명, %)

구분	대상 사업체수	상시근로자 수	장애인 근로자수	고용률	
				2015년	2014년
계	27,621	6,587,604	136,164	2.53	2.41
농업, 임업 및 어업	104	16,250	259	1.83	1.71
광업	28	5,649	141	2.67	2.77
제조업	9,831	2,113	39,143	2.34	2.22
전기, 가스, 증기 및 수도사업	76	67,585	1,787	2.89	2.99
하수폐기물처리, 원료재생 및 환경복원업	134	15,523	475	3.47	3.58
건설업	1,140	296,266	3,951	1.49	1.33
도매 및 소매업	1,588	495,872	5,722	1.51	1.43
운수업	2,116	413,098	12,943	3.55	3.62
숙박 및 음식점업	432	166,690	2,261	2.10	1.99
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	1,534	351,369	4,008	1.44	1.37
금융 및 보험업	1,057	392,663	5,497	1.56	1.51
부동산업 및 임대업	360	105,539	2,582	2.88	2.42
전문, 과학 및 기술서비스업	1,486	317,631	5,640	2.10	2.05
사업시설관리 및 사업지원서비스업	2,834	852,178	27,609	3.71	3.54
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	425	132,962	3,623	3.66	3.68
교육서비스업	800	242,897	4,106	2.06	1.90
보건업 및 사회복지서비스업	2,858	476,633	12,570	3.91	3.30
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	267	40,183	728	2.12	2.00
협회 및 단체, 수리 및 기타개인서비스업	538	85,119	3,093	5.49	5.78
가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동	3	274	16	7.66	4.63
국제 및 외국기관	1	2	0	0.00	3.31

자료: 한국장애인고용공단 고용개발원, EDI 2016 장애인 통계.

〈표 2-15〉 2017년 1/4분기 민간부문 직종별 장애인 취업 현황(1)

(단위: 명, %, %p)

구분	취업자수			취업률		
	2017년도1/4분기	2016년도1/4분기	증감	2017년도1/4분기	2016년도1/4분기	증감
관리직	26	36	-27.8	5.3	11.3	-6.0
경영, 회계, 사무 관련직	725	674	7.6	22.4	25.9	-3.5
금융 및 보험 관련직	6	9	-33.3	17.1	50.0	-32.9
교육 및 자연과학, 사회과학 연구 관련직	11	13	-	9.7	13.1	-3.4
법률, 경찰, 소방, 교도 관련직	-	2	-	0.0	22.2	-22.2
보건 및 의료 관련직	158	135	17.0	28.1	43.6	-15.5
사회복지 및 종교 관련직	38	36	5.6	8.2	8.6	-0.4
문화, 예술, 디자인, 방송 관련직	50	63	-20.6	13.5	20.1	-6.6
운전 및 운송 관련직	102	98	4.1	16.7	20.7	-4.0
영업 및 판매 관련직	109	107	1.9	30.0	33.0	-3.0
경비 및 청소 관련직	969	972	-0.3	27.6	28.3	-0.7
미용, 숙박, 여행, 오락 및 스포츠 관련직	38	15	153.3	22.5	24.2	-1.7
음식서비스 관련직	169	133	27.1	23.3	26.7	-3.4

주: 취업률 = (취업자수/구직자수) × 100.

자료: 한국장애인고용공단 장애인 구인·구직 및 취업 동향 2017년 1/4분기.

〈표 2-15〉 2017년 1/4분기 민간부문 직종별 장애인 취업 현황(2)

(단위: 명, %, %p)

구분	취업자수			취업률		
	2017년도1/4분기	2016년도1/4분기	증감	2017년도1/4분기	2016년도1/4분기	증감
	건설 관련직	8	11	-27.3	2.7	6.0
기계 관련직	86	131	-34.4	18.5	34.7	-16.2
재료 관련직(금속·유리·점토 및 시멘트)	18	29	-37.9	11.6	26.4	-14.8
화학 관련직	38	29	31.0	54.3	48.3	6.0
섬유 및 의복 관련직	21	53	-60.4	27.3	57.0	-29.7
전기, 전자 관련직	110	124	-11.3	16.1	18.8	-2.7
정보통신 관련직	8	17	-52.9	4.9	12.0	-7.1
식품가공 관련직	74	31	138.7	23.3	17.6	5.7
환경, 인쇄, 목재, 가구, 공예 및 생산 단순직	491	497	-1.2	18.3	19.8	-1.5
농림어업 관련직	9	19	-52.6	9.7	24.1	-14.4
미분류	1,949	1,674	16.4	-	-	0
계	5,213	질못된 계산식	질못된 계산식	33.3	36.9	-3.6

주: 취업률 = (취업자수/구직자수) × 100.

자료: 한국장애인고용공단 장애인 구인·구직 및 취업 동향 2017년 1/4분기.

〈표 2-16〉 2017년 1/4분기 직종별 장애인 취업자수 및 취업률 현황

구분	취업자수				취업률							
	2017년도 1/4분기		2016년도 1/4분기		증감		2017년도 1/4분기		2016년도 1/4분기		증감	
관리자	26	36	-27.8	5.3	11.3	-6.0						
기능원 및 관련 기능 종사자	85	106	-19.8	11.2	20.0	-8.8						
농림어업 숙련 종사자	4	6	-33.3	6.3	14.0	-7.7						
단순노무 종사자	1,562	1,531	2.0	25.3	26.5	-1.2						
사무종사자	732	681	7.5	22.6	26.1	-3.5						
서비스 종사자	191	135	41.5	16.2	20.7	-4.5						
장치·기계 조작 및 조립 종사자	343	408	-15.9	17.9	22.9	-5.0						
전문가 및 관련 종사자	237	244	-2.9	14.7	18.2	-3.5						
판매종사자	84	87	-3.4	36.1	38.7	-2.6						
미분류	1,949	1,674	16.4	-	-	-						
계	5281	5250	0.6	33.3	36.9	-3.6						

주: 취업률 = (취업자수/구직자수) × 100.

자료: 한국장애인고용공단 장애인 구인·구직 및 취업 동향 2017년 1/4분기.

〈표 2-17〉 2017년 1/4분기 산업별 장애인 구인 및 취업자수 현황(1)

(단위: 명, %, %p)

구 분	구인수			취업자수		
	2017년도 1/4분기	2016년도 1/4분기	증감	2017년도 1/4분기	2016년도 1/4분기	증감
	농업, 임업 및 어업	92	52	76.9	5	6
광업	5	4	25.0	-	-	-
제조업	6,901	5,588	23.5	814	902	-9.8
전기, 가스, 증기 및 수도사업	35	19	84.2	11	9	22.2
하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	69	42	64.3	7	6	16.7
건설업	783	622	25.9	36	29	24.1
도매 및 소매업	1,300	1,074	21.0	237	185	28.1
운수업	1,402	783	79.1	63	85	-25.9
숙박 및 음식점업	597	573	4.2	109	99	10.1
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	749	859	-12.8	83	99	-16.2
금융 및 보험업	675	447	51.0	136	85	60.0
부동산업 및 임대업	226	191	18.3	38	32	18.8
전문, 과학 및 기술 서비스업	948	946	0.2	188	71	164.8

자료: 한국장애인고용공단 장애인 구인·구직 및 취업 동향 2017년 1/4분기.

〈표 2-17〉 2017년 1/4분기 산업별 장애인 구인 및 취업자수 현황(2)

(단위: 명, %, %p)

구 분	구인수			취업자수		
	2017년도 1/4분기	2016년도 1/4분기	증감	2017년도 1/4분기	2016년도 1/4분기	증감
	사업시설관리 및 사업지원 서비스업	5,312	4,838	9.8	606	486
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	2,279	2,321	-1.8	505	597	-15.4
교육 서비스업	658	527	24.9	103	94	9.6
보건업 및 사회복지 서비스업	1,676	1,475	13.6	312	298	4.7
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	286	286	0.0	28	42	-33.3
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	578	717	-19.4	138	211	-34.6
가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자기소비 생산활동	-	2	-100.0	-	-	-
국제 및 외국기관	-	10	-	-	-	-
미분류	96	65	47.7	1,794	1,572	14.1

자료: 한국장애인고용공단 장애인 구인·구직 및 취업 동향 2017년 1/4분기.

〈표 2-18〉 최근 3년 1/4분기 장애인 구인자 및 구직자 추이(1)

(단위: 명)

구분	2015년		2016년		2017년	
	구인자	구직자	구인자	구직자	구인자	구직자
관리직	160	277	247	320	267	494
경영, 회계, 사무 관련직	4,742	2,020	5,382	2,604	5,912	3,230
금융 및 보험관련직	99	7	68	18	213	35
교육 및 자연과학, 사회과학 연구 관련직	208	152	135	99	88	113
법률, 경찰, 소방, 교도 관련직	8	9	7	9	6	8
보건 및 의료 관련직	610	243	610	310	691	563
사회복지 및 종교 관련직	471	251	716	421	458	466
문화, 예술, 디자인, 방송 관련직	393	318	526	314	439	371
운전 및 운송 관련직	966	362	1,098	474	1,572	612
영업 및 판매 관련직	1,639	273	977	324	1,174	363
경비 및 청소 관련직	3,586	2,528	4,123	3,437	4,831	3,513
미용, 숙박, 여행, 오락 및 스포츠 관련직	96	50	202	62	79	169
음식서비스 관련직	749	410	831	498	970	726

자료: 한국장애인고용공단 장애인 구인·구직 및 취업 동향 2017년 1/4분기.

〈표 2-18〉 최근 3년 1/4분기 장애인 구인자 및 구직자 추이(2)

구분	2015년		2016년		2017년	
	구인자	구직자	구인자	구직자	구인자	구직자
건설 관련직	369	135	569	185	721	299
기계 관련직	1,125	314	946	378	1,055	466
제조 관련직(금속·유리·점토 및 시멘트)	598	86	489	110	617	155
화학 관련직	375	56	259	60	391	70
섬유 및 의복 관련직	544	89	227	93	284	77
전기, 전자 관련직	1,651	542	1,019	660	1,074	682
정보통신 관련직	291	130	226	142	273	162
식품·가공 관련직	425	205	413	176	475	318
환경, 인쇄, 목재, 가구, 공예 및 생산 단순직	1,894	1,925	2,084	2,511	2,859	2,684
농림어업 관련직	229	80	287	79	218	93
미분류	-	1	-	-	-	-
계	21,228	10,463	21,441	13,284	24,667	15,669

자료: 한국장애인고용공단 장애인 구인·구직 및 취업 동향 2017년 1/4분기.

3. 고용부담금제도 운영 현황

1) 고용부담금의 성격

의무고용제도는 고용의무만을 부담(quota system)시키는 방식과 제도의 실효성 제고 목적에서 의무고용에 미달하는 경우 부담금을 납부하도록 하는 방식(quota levy system)이 있다. 현행 장애인 의무고용제도는 의무고용률에 미달하는 사업주에게 고용부담금을 부담시키는 방식으로 운영되고 있다.

부담금관리 기본법 제2조는 부담금을 “특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무(특정한 의무이행을 담보하기 위한 예치금 또는 보증금의 성격을 가진 것은 제외한다)를 말한다.”라고 정의하고 있다.

부담금은 특정한 사업에 필요한 경비에 충당하는 성격뿐만 아니라 정책적 또는 유도적·조정적 기능을 가져야 한다. 따라서 부담금은 조세와 달리 특정한 사업과 특별한 관계에 있는 자에게 부과되는 것이 특징이다. 조세가 담세능력을 고려하는 것과 달리 부담금은 부과 기준도 사업소요 경비, 사업과의 관계 등이 기준으로 활용된다.

고용부담금제도는 사업주 간 경제적 형평성 제고 수단이라는 측면과 장애인 고용을 유도하는 수단, 즉 의무이행을 강제하는 수단이라는 측면을 모두 갖고 있다.

장애인을 고용하기 위해서는 보조시설 및 설비와 보조 또는 관리할 수 있는 추가적인 인력, 그리고 안전시설 확충 등 추가적인 비용이 발생하게 된다. 의무고용률 달성을 하지 못한 사업주는 장애인을 고용함으로써 유발되는 비용부담을 하지 않은 것으로 볼 수 있고, 이런 상황은 의무고용

률을 달성한 사업주와 그렇지 못한 사업주 사이에는 비용부담의 불형평 문제가 발생한다.

따라서 사업주 간 형평성 제고 측면에서 고용부담금 부과는 장애인 의무고용을 충족하지 못하는 사업주가 납부하는 조성금의 성격이 있다. 이에 비해 직접적 개입수단의 측면에서는 의무고용제도를 사업주에게 의무를 부과하는 것으로 본다. 따라서 사업주는 의무이행 책임이 발생하게 되고, 의무고용률에 미달하는 경우 의무이행을 독촉하는 수단으로 부과되는 벌금이나 과태료의 성격을 갖는 것으로 인식하고 있다.

〈표 2-19〉는 2016년 신고 기준으로 최근 3년의 고용부담금 신고건수와 납부건수이다. 신고건수에는 의무고용률을 충족했음에도 신고한 건수가 포함돼 있고, 납부 건수는 실제 고용부담금을 납부한 건수이다. 2014년은 고용부담금 납부건수는 7,711건이며, 이 중 건설업은 531건으로 6.8%의 비중을 차지했다. 서울 소재 건설업체 고용부담금 납부건수가 260건으로 건설업 납부건수 대비 49.0%를 차지했다. 다음으로 경기도 소재 건설업체 납부건수가 많았는데, 74건으로 13.9%였다. 건설업체 중 고용부담을 납부한 업체는 인천까지 포함한 수도권에 66.9%가 소재하는 것으로 나타났다. 비수도권 지역에서는 전남 소재 건설업체의 고용부담금 납부건수가 많은 것으로 나타나고 있다. 32건으로 부산의 28건보다 많았다. 전남 소재 건설업체의 고용부담금 납부건수가 건설업에서 차지하는 비중은 5.5%였다.

전 산업의 고용부담금 납부건수에서 건설업이 차지하는 비중은 2015년은 6.9%, 2016년은 6.8%였다. 2014년 이후 최근 3년 간 일정한 비중을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 2015년 기준 건설업 취업자가 전 산업 취업자에서 차지하는 비중인 7.0%와 유사한 비중을 유지하고 있는 것으로 판단된다.

2015년과 2016년에도 지역별로는 서울 소재 건설업체의 납부건수가

가장 많았고, 경기도도 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 비수도권 지역 중에서는 전남 소재 건설업체의 고용부담금 신고건수와 납부건수가 많은 것이 특징적인 현상이다. 광주도 2015년 17건, 2016년 19건으로 상대적으로 납부건수가 많은 것으로 나타났다. 서울과 경기도가 건설업 전체 고용부담금 신고건수에서 차지하는 비중은 2016년 기준으로 62.8%였다.

지역별로 건설업체의 고용부담금 납부건수 차이가 발생하는 원인은 업체수 분포의 차이와 장애인 근로자 수급여건 차이가 있기 때문인 것으로 판단된다. 광주와 전남은 의무고용률 충족에 필요한 장애인 건설근로자 확보가 다른 지역 건설업체에 비해 더 어려운 상황인 것으로 생각된다.

〈표 2-19〉 최근 3년 건설업 지역별 고용부담금 신고건수

(단위: 건)

구분	2014		2015		2016	
	신고건수	납부	신고건수	납부	신고건수	납부
총계	-	7,771	14,428	7,711	14,666	7,758
건설업 소계	-	531	776	531	791	527
강원	-	9	13	7	13	7
경기	-	74	106	75	111	72
경남	-	9	20	9	20	6
경북	-	14	21	12	23	13
광주	-	15	28	17	29	19
대구	-	13	18	12	18	14
대전	-	7	15	5	18	10
부산	-	28	47	27	45	31
서울	-	260	343	265	358	259
울산	-	23	35	25	26	18
인천	-	18	30	22	26	20
전남	-	32	46	29	50	31
전북	-	4	8	4	10	4
제주	-	3	5	3	4	3
충남	-	15	24	12	23	10
충북	-	7	13	7	14	7
세종	-	-	4	-	3	1

자료: 한국장애인고용공단, 장애인고용부담금 신고내역, 각 연도.

2) 고용부담금 산정의 원칙

(1) 부담기초액

부담기초액은 장애인 고용 시 추가적으로 소요되는 비용의 평균액을 기초로 고용정책심의회 심의를 거쳐 결정되며, 최저임금액의 100분의 60 이상의 범위에서 고용노동부장관이 정하여 고시하고 있다.

장애인 고용에 따라 추가적으로 소요되는 비용은 시설·장비의 설치 및 수리에 소요되는 비용, 장애인의 적절한 고용관리를 위해서 필요한 비용 및 그 밖에 장애인을 고용하기 위하여 특별히 드는 비용 등이다. 즉 장애인을 고용함으로써 추가로 설치하여야 하는 시설 등에 소요되는 비용이 부담기초액 산정 시 고려된다. 장애인 고용 사업주가 추가적으로 부담하는 비용이 반영되어야 장애인 고용 사업주와 미고용 사업주 간 형평성을 확보할 수 있기 때문이다.

적절한 수준의 부담기초액을 산정하기 위해서는 추가적인 비용뿐만 아니라 최저임금도 고려되어야 한다. 장애인 의무고용제도와 고용부담금제도가 시행된 1991년 이후 2017년까지 부담기초액은 꾸준히 상승했고, 최저임금액 대비 일정 비율 수준을 유지하고 있다. 2003년부터 2006년까지는 부담기초액이 최저임금의 60% 수준을 초과한 것으로 나타났다. 해당 시기만 예외적이었던 것으로 나타났다.

장애인 고용 시 추가되는 시설에는 안전시설이 가장 우선적으로 고려되어야 하는 것으로 조사되었다. 또한 장애인 고용에 따른 추가 시설에는 편의시설도 중요하게 고려되어야 하는 것으로 나타났다. 회사의 직접비용 소요가 간접비용에 비해 더 필요할 것이라는 응답도 있었다.

장애인 고용에 따른 추가비용 발생에 대해 미고용 사업체가 더 크게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 특히 안전문제에 대한 우려와 이에 따른

안전시설 추가가 필요하다고 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

〈표 2-20〉 부담기초액 및 최저임금액 추이

(단위: 원, %)

구분	부담기초액		월환산 최저임금		최저임금 대비 부담기초액
	금액	인상률	금액	인상률	
1991	120,000	-	185,320	18.8	64.8
1992	130,000	8.3	209,050	12.8	62.2
1993	138,000	6.2	227,130	8.6	60.8
1994	149,000	8.0	245,210	8.0	60.1
1995	159,000	6.7	264,420	7.8	60.0
1996	173,000	8.8	288,150	9.0	60.1
1997	190,000	9.8	316,400	9.8	60.1
1998	202,000	6.3	335,610	6.1	60.2
1999	207,000	2.5	344,650	2.7	60.1
2000	216,000	4.4	361,600	4.9	59.7
2001	273,000	26.4	421,490	16.6	64.8
2002	392,000	43.6	474,600	12.6	82.6
2003	437,000	11.5	514,150	8.3	85.0
2004	482,000	10.3	567,260	10.3	85.0
2005	500,000	3.7	641,840	13.1	77.9
2006	500,000	0.0	700,600	9.2	71.4
2007	500,000	0.0	786,480	12.3	63.6
2008	500,000	0.0	787,930	0.2	63.5
2009	510,000	2.0	836,000	6.1	61.0
2010	530,000	3.9	858,990	2.8	61.7
2011	560,000	5.7	902,880	5.1	62.0
2012	590,000	5.4	957,220	6.0	61.6
2013	626,000	6.1	1,010,740	6.1	61.6
2014	670,000	7.0	1,088,890	7.7	61.5
2015	710,000	6.0	1,166,220	7.1	60.9
2016	757,000	6.6	1,260,270	8.1	60.1
2017	812,000	7.3	1,352,230	7.3	60.0

- 주: 1. 월환산 최저임금은 해당 연도 최저시급 × 209시간으로 계산함.
 2. 209시간은 1주일 48시간 일하는 것을 기준으로 한 달 평균이 4.35주이기 때문임.
 3. 48시간은 1주일 5일, 하루 8시간 일하면 40시간이고, 근로기준법에 의해 1주일 40시간 일하면
 유급휴가 8시간이 주어지기 때문임.
 자료: 고용노동부, 적절한 장애인 의무고용률 설정방안 연구를 인용하였으며(2013년까지), 2014년부터는
 최저시급을 이용하여 계산하였음.

〈표 2-21〉 장애인 고용 시 발생하는 비용에 대한 인식

구분	전체	장애인고용 여부					의무고용기업체 여부					(단위: 점) 부담금 납부대상 (100인 이상) 2.55 2.59 2.75	
		고용		미고용		비의무 (5~49인)	의무 (50인 이상)	50~299인		300~999인			1,000인 이상
		고용	미고용	고용	미고용			고용	미고용				
장애인은 회사의 직접비 용이 더 들 것이다	2.74	2.41	2.78	2.75	2.75	2.63	2.64	2.57	2.51	2.55			
장애인은 회사의 간접비 용이 더 들 것이다	2.72	2.43	2.75	2.72	2.66	2.67	2.61	2.60	2.59				
장애인을 위한 편의시설 설치비용이 많이 들 것이 다	2.98	2.67	3.02	3.00	2.83	2.83	2.79	2.74	2.75				
장애인은 안전문제가 더 발생할 것이다	3.08	2.68	3.13	3.10	2.88	2.90	2.78	2.86	2.81				

주: 1. 2015년 12월말 기준으로 한국장애인고용공단이 추정한 결과임.

2. 5점 척도로 측정되었으며, 전혀 그렇지 않다=1, 그저 그렇다=3, 매우 그렇다=5.

자료: 한국장애인고용공단, 2016 장애인 통계.

한국장애인고용공단이 2015년과 2016년 각각 141개와 191개 업체를 대상으로 조사한 결과 장애인 1인당 연간 시설비용은 각각 406만원과 1,006만원으로 나타났다. 또한 장애인 1인당 연간 추가비용은 2015년 458만원, 2016년 337만원으로 조사되었다.

2015년 기업의 평균 장애인 시설비용은 5,178만원, 2016년에는 6,412만원으로 조사되었다. 같은 기간의 장애인 장비비용은 각각 679만원과 384만원으로 나타났다.

〈표 2-22〉 연간 장애인 1인당 시설비용

(단위: 개, 만원, 명)

구분	기업수	시설비용	장애인	1인당 지출액
2015년	141	741,516	1,825	406
2016년	191	1,224,883	1,217	1,006

자료: 강동욱 외, 2016년 장애인고용기업 추가비용 조사. 각 연도.

〈표 2-23〉 연간 장애인 1인당 추가비용

(단위: 개, 만원)

구분	추가비용	특별비용	생산성 손실비용
2015년	868	410	458
2016년	892	555	337

주: 1. 연간 특별비용 = 전체 특별비용/장애인수.

2. 연간 장애인 1인당 생산성 손실비용 = 월 장애인 1인당 생산성 손실비용 × 12개월.

자료: 강동욱 외, 2016년 장애인고용기업 추가비용 조사. 각 연도.

〈표 2-24〉 기업의 장애인 시설비용

(단위: 개, 만원, 명)

시설	기업수(a)	시설투자비용(b)	유지경비(c)	총시설비용(d=b+c)	기업평균(d/a)
2015년	141	732,202	9,314	741,516	5,178
2016년	191	1,214,001	10,692	1,224,693	6,412

자료: 강동욱 외, 2016년 장애인고용기업 추가비용 조사. 각 연도.

〈표 2-25〉 기업의 장애인 장비비용

(단위: 개, 만원)

장비	기업수 (a)	장비투자비용 (b)	유지경비 (c)	총장비비용 (d=b+c)	기업평균 (d/a)
2015년	252	169,200	1,477	170,757	679
2016년	219	81,872	2,320	84,192	384

자료: 강동욱 외, 2016년 장애인고용기업 추가비용 조사.

2016년 장애인 고용기업 중 인적지원 고용관리비용 지출이 있는 24개 사업체를 대상으로 한 조사한 결과 총 2.9억원이 소요된 것으로 나타났다. 개별 기업은 평균 1,203만원의 고용관리비용이 발생한 것으로 조사되었다. 수화통역사, 작업지도원, 직업생활상담원, 사회복지전문인력, 근로지원인(활동보조인) 등이 인적지원에 해당된다. 이들 중 가장 많은 비용이 발생한 대상은 작업지도원이었으며, 기업당 평균 3,527만원이 소요된 것으로 나타났다.

〈표 2-26〉 기업의 장애인 인적지원 고용관리비용(2016년)

(단위: 개, 만원)

고용관리	기업수(a)	지급금액(b)	기업평균(b/a)
전체	24	28,873	1,203
수화통역사	5	5,775	1,155
작업지도원	4	14,107	3,527
직업생활상담원	2	749	375
사회복지전문인력	3	4,080	1,360
근로지원인(활동보조인)	10	4,162	416

자료: 강동욱 외, 2016년 장애인고용기업 추가비용 조사.

(2) 고용부담금 산정방식

고용부담금 산정 기준은 유도·조정적 기능 측면과 형평성 회복 측면 중 어디에 우선순위를 둘 것인지에 따라 수준이 달라지게 된다. 유도·조정적 기능을 우선할 경우 장애인 추가 고용에 소요되는 특별비용을 상회하는 수준에서 고용부담금이 결정된다.

이런 수준에서 고용부담금이 결정돼야 사업주가 장애인 고용 대신 부담금을 선택하는 것을 방지할 수 있는 역할을 기대할 수 있다. 형평성 측면을 우선하는 경우는 장애인 고용에 추가로 소요되는 특별비용을 기준으로 부담기초액이 설정된다.

헌법재판소는 장애인 고용부담금의 성격을 경쟁적 노동시장에서 취업에 어려움을 겪는 장애인들의 취업촉진을 위한 유도적·조정적 (특별)부담금으로 인식하고 있다(헌재 2003. 7. 24. 2001헌바96). 유도적·조정적 목적을 구체적으로 구분하면 보상기능, 형평회복기능, 재원 조성기능 등이 라고 할 수 있다.

보상기능은 장애인 고용에 따라 추가로 소요되는 비용을 보상하는 기능이다. 형평회복기능은 장애인 고용 사업주와 미고용 사업주 간 비용의 형평을 의미한다. 그리고 재원 조성기능은 장애인 고용장려금 및 고용촉진을 위한 사업의 주요 재원으로 사용되는 것을 말한다.

의무고용률에 미달하는 경우 납부하는 부담금 납부총액은 매월 부담금의 연간 합계액이다. 월 부담금은 의무고용 미달인원에 부담기초액을 곱해서 산정된다. 의무고용 인원 대비 고용하고 있는 장애인 근로자 비율을 4단계¹⁷⁾로 구분하여 가산되는 방식으로 운영되고 있다.

현행 장애인고용부담금은 매월 16일 이상 고용한 근로자 수 및 16일 이상 고용한 장애인 근로자 수가 기준이다. 월 부담금은 해당 월 의무고

17) 2012년까지는 의무이행구간을 3단계로 구분하였다.

용 미달인원에 장애인 고용률에 따른 부담기초액을 곱하여 산정된다. 2017년 부담기초액은 812,000원이며, 장애인 의무고용인원 대비 고용하고 있는 장애인 근로자 비율이 3/4 이상인 경우에만 적용된다. 고용 의무 이행수준별로 부담기초액에 가산율이 적용되는 방식이다. 장애인을 1명도 고용하지 않은 사업주는 해당연도 최저임금액에 해당하는 부담금을 납부해야 한다.

〈표 2-27〉 장애인 의무고용인원 대비 고용하고 있는 장애인 근로자 비율

고용 의무 이행수준	부담기초액	가산율
3/4 이상	812,000원	-
1/2 이상 3/4 미만	860,720원	6% 가산
1/4 이상 1/2 미만	974,400원	20% 가산
1/4 미만	1,136,800원	40% 가산
장애인을 1명도 고용하지 않은 경우	1,352,230원	해당연도 최저임금

주: 부담기초액 적용기간은 2017년 1월 1일부터 2017년 12월 31일까지임.

2018년 최저임금은 2017년 대비 16.4% 인상되었다. 2017년 부담기초액을 그대로 적용해도 장애인을 1명도 고용하지 않은 사업주는 전년 대비 221,540원만큼 부담이 증가하게 된다. 2017년 최저임금 시급은 6,470원이며, 월 209시간에 유급 주휴수당을 포함하면 1,352,230원인데, 시급이 7,530원으로 인상되므로 월급여액은 1,573,770원이 된다. 그러나 부담기초액 산정은 해당 연도 최저임금의 60% 수준에서 결정되며, 매년 인상되었다. 이런 상황을 감안하면 2018년 장애인고용부담금 부담기초액은 2017년에 비해 인상될 것이며, 고용부담금 인상으로 인한 사업주의 금전적인 부담이 증가하게 된다.

1. 건설업 현황

1) 건설시장 현황 및 건설업 생산방식

(1) 건설시장 현황

2012년 건설업 매출액은 204조원, 2013년은 217조원으로 6.1% 증가한 규모이다. 2014년은 217조원 규모로 2013년과 비슷한 수준이었다. 2014년의 경우 외주 공사물량을 포함하면 322조원 규모가 된다. 외주 물량을 포함한 2015년 매출액은 329조원 규모를 기록했다.

〈표 3-1〉 건설업 매출액

(단위: 조원, %)

구분	2012	2013	2014	2015	전년 대비(2015년 기준)	
					증감액	증감률
계	204.4	216.9	322.0 (217.0)	328.5	6.4	3.0
종합공사업	113.0	118.3	208.1 (116.2)	207.4	-0.8	-0.4
전문직별공사업	91.3	98.6	113.9 (100.8)	121.1	7.2	6.3

주: 1) 전문직별공사업은 전기 및 통신공사업을 포함한 규모임.

2) 2015년부터는 매출액에 외주비가 포함되어 있으며, 2014년은 2015년과 비교를 위하여 외주비 포함된 매출액으로 표시하였음.

3) 2014년 ()는 외주비가 제외된 매출액임.

자료: 통계청, 건설업조사보고서, 각 연호.

종합공사업의 2014년과 2015년 외주 물량을 포함한 매출액은 각각 208조원과 207조원인 것으로 조사되었다. 전문직별 공사업은 2014년 114조원에서 2015년에는 121조원으로 증가했다.

전문직별 공사업은 기반조성 및 시설물 축조관련 공사업이 가장 큰 증가세를 보였다. 2014년 42조원 규모에서 2015년에는 46조원 규모로 증가했다. 건물설비 및 설치공사업과 전기 및 통신공사업, 실내건축 및 건축사무리공사업도 1조원 이상의 매출액 증가가 있었다.

건설시장은 민간 대 공공부분의 비중이 약 8 대 2를 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이처럼 민간부분이 주도하는 시장의 형태는 건설경기 직접적인 영향을 받고 있다.

2015년 민간부분의 건설수주액은 1975년 이후 가장 큰 규모였다는 점을 감안하면 이후에는 감소가 예상되고 있다. 이에 따라 건설투자도 감소하는 양상을 보일 것으로 전망되는 상황이다.

〈표 3-2〉 민간과 공공의 건설투자 구성비 추이

(단위: 조원, %)

구분		건설투자 합계	민간	정부
2010	금액	200.6	152.4	48.2
	비중	100.0	76.0	24.0
2011	금액	205.7	159.1	46.6
	비중	100.0	77.3	22.7
2012	금액	201.7	156.1	45.6
	비중	100.0	77.4	22.6
2013	금액	213.1	166.7	46.4
	비중	100.0	78.2	21.8
2014	금액	218.3	175.1	43.2
	비중	100.0	80.2	19.8
2015p	금액	227.2	181.1	46.1
	비중	100.0	79.7	20.3
2016 1/4p	금액	47.8	41.0	6.9
	비중	100.0	85.7	14.3

자료: 한국은행, 국민계정(원계열 명목자료).

(2) 건설시장 특성

① 가격경쟁 시장

건설업은 사후적 계약이행 방식으로 생산이 진행된다. 수요자인 발주자는 자신의 요구사항을 충족시켜줄 수 있는 건설업자를 선별하게 되는데, 이 과정이 낙찰자 선정이다. 예정가격 300억원을 기준으로 이상은 종합심사낙찰제도, 300억원 미만 공사는 적격심사제도가 운영되고 있다.

낙찰자 선정과정은 발주자의 요구를 최저가격으로 공급할 수 있는 건설업자를 선별하는 과정이다. 낙찰자 선정과정에서 가장 중요한 요소는 가격이다.

어떤 제도로 낙찰자를 결정하든 가격이 가장 중요한 요소이므로 건설업자는 가격 경쟁력 확보를 위한 경영에 관심을 가질 수밖에 없다. 생산요소를 확보하고 축적하는 데는 관심도가 낮아지게 된다.

입찰에 참여하기 위해서는 발주되는 공사에서 요구하는 시공능력 기준을 충족하여야 한다. 시공능력 확보 유무에 따라 입찰 참여여부와 참여공사 범위가 정해진다. 시공능력은 과거 3년의 평균 시공실적으로 결정되는 경우가 대부분이다. 따라서 시공능력을 충족하기 위한 목적에서 저가로도 공사에 참여하게 되는 상황도 발생하고 있다. 입찰에 참여하여 낙찰자로 선정되어야 생산활동과 건설업체 유지가 가능하다.

시공능력 확보·유지의 필요와 가격경쟁적인 시장구조는 건설업자들에게는 외부적으로 결정되는 요소이다. 이처럼 정해진 구조에서 적응하기 위해서는 가격경쟁을 더욱 치열하게 전개할 수밖에 없는 구조이다.

② 비용 전가가 가능한 시장구조

특정한 건설업자가 시설물 공급에 필요한 모든 기능을 보유하고 있는

것은 비효율적일 뿐만 아니라 현실적으로 가능하지도 않다. 건설산업기본 법령에 의해 업무영역이 구분되어 있는 건설업자들은 분업을 통해서 생산활동을 할 수밖에 없는 구조이다.

건설업 생산에서 분업방식은 수직적 도급이다. 수직적인 도급방식에서 원도급자와 하도급자는 외형적으로는 대등하고 쌍무적인 관계가 전제된다. 그러나 현실적으로는 원도급자의 요구를 하도급자에게 관철시킬 수 있는 구조로 운영되고 있다. 이 과정에서 비용부담이 전가되는 구조가 형성되고 있다.

가격경쟁 시장에서 수주경쟁을 해야 하는 원도급자는 하도급자에게 비용전가라는 방식을 활용할 유인이 커지게 된다. 가격을 중요하게 고려하는 발주자로부터 낮은 입찰가격 제시로 공사를 수주하고, 낮은 가격으로 수주한 공사를 하도급자에게 도급하는 구조가 일반화되어 있다.

〈표 3-3〉 공공공사 원도급금액 대비 하도급 공사금액수준

(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.

이런 구조에서 시장이 운영되기 때문에 공공공사와 민간공사 모두 원도급 금액 대비 80% 이하의 하도급 공사가 다수 이루어지고 있다. 공공공사와 민간공사의 원도급 금액 대비 하도급액이 유사한 수준인 것으로 나타나지만, 실제 원도급 공사금액(원도급 낙찰률)은 민간공사가 더 낮은 것이 일반적이다. 따라서 민간공사 하도급이 더 낮은 공사금액으로 시공

되고 있는 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-4〉 민간공사 원도급금액 대비 하도급 공사금액수준

(단위: %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
60% 이하	33.8	30.3	33.8	33.0	28.3	28.0
61 ~ 70%	10.4	12.0	6.5	7.8	5.9	7.2
71 ~ 80%	17.5	19.7	22.2	16.2	13.5	16.2
81 ~ 90%	21.6	27.1	26.0	27.4	46.5	29.8
90% 초과	16.6	11.4	9.5	15.6	5.9	18.8

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

③ 수요자(발주자) 중심의 시장구조

다수의 수요자와 공급자가 경쟁하는 시장구조가 아니다. 발주자로서 수요자는 자신의 의사를 관철시킬 수 있는 다양한 수단이 있다. 수요자가 정한 기준에 따라 또는 수요자 위주의 입찰과정을 거쳐야 한다. 이 과정에서 수요자의 요구를 관철시킬 수 있는 다양한 수단이 있다. 가격은 가장 직접적이고 일반적인 수단이다.

④ 시장의 분리

종합공사는 다수의 건설업자가 생산에 참여하는 공사이다. 분업의 방식이 하도급이다. 건설산업기본법에 따라 전문건설업자가 하도급자가 된다. 종합건설업자는 원칙적으로 하도급자가 되지 않는다.

이처럼 원도급 시장과 하도급 시장이 구분되어 있다. 법령에서 규정한 제도에 의해 원도급자 시장과 하도급자 시장이 구분되어 있는데, 이들이 제공하는 서비스와 기능에서도 차이가 있다. 원도급자는 관리역량이 중시

된다. 반면 하도급자는 효율적인 생산요소 동원 및 생산성 향상 등이 더욱 중요한 요소가 된다.

원·하도급 시장에 국한되는 것은 아니다. 지역제한입찰제도와 지역업체 공동도급 등이 제도화되어 있고, 이로 인하여 지역적으로도 시장이 구분되어 있는 특징이 있다.

⑤ 위험에 취약한 시장구조

생산에 오랜 시간이 소요되고, 이로 인하여 자금조달과 기성액 발생 간의 시차, 그리고 영세한 기업체가 다수 있어 위험(risk)이 높은 업종으로 인식되고 있다.

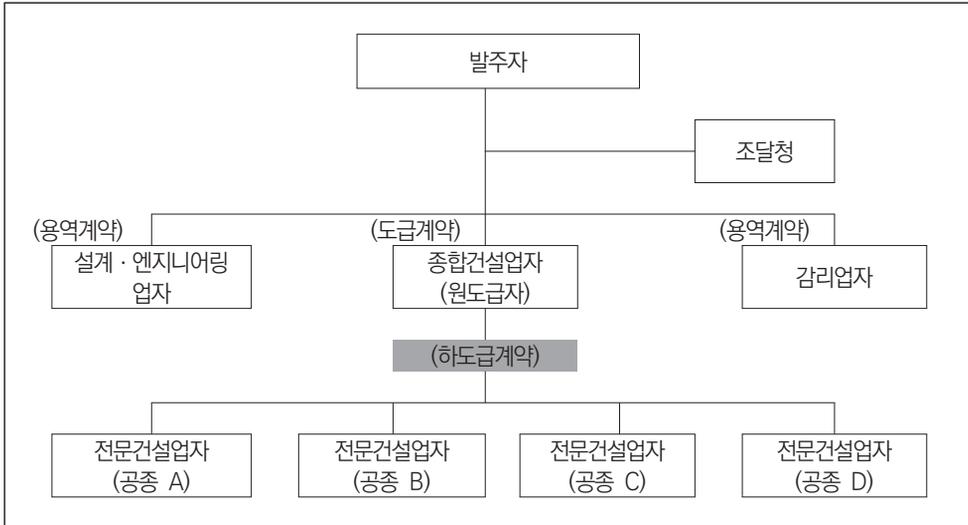
또한 원도급자의 부도·파산은 다수의 하도급자에게 영향을 미치는 구조여서 위험이 파급되는 범위가 넓다. 1개의 원도급자가 관리하는 현장에 많게는 10여 개가 넘는 하도급자가 있다. 특히 원도급자와 하도급자는 거래관계로 형성된 협력관계가 유지되고 있고, 특정한 현장만이 아니라 원도급자가 운영하는 다른 현장에서도 하도급자로 참여하는 경우가 많다. 이런 구조는 원도급자의 위험이 하도급자에게 그대로 파급되는 원인이다.

(3) 건설업 생산의 특성

① 다수의 참여자

한국산업표준분류는 건설업을 종합공사업과 전문직별 공사업으로 구분하고 있다. 전문직별 공사업에는 정보통신공사업이 포함되어 있다. 주택과 사무실 건축물, 철도와 도로 등에도 정보통신 시설이 필수적이기 때문이다.

이들 건설업자가 도급계약을 체결하고 생산에 참여하고 있다. 이처럼 다수의 건설업자가 참여해야 시설물이 완성된다.



[그림 3-1] 도급 생산방식

② 옥외생산

건설업 생산을 통해서 공급되는 산출물은 대부분 부동산으로서의 특성을 갖고 있다. 토지 위에 정착하여 이동성이 없는 산출물들이다. 이런 특성을 가진 산출물을 생산하기 위해서는 공급되는 입지에서 직접 생산이 이루어진다. 제조업 생산이 대부분 고정된 생산시설인 공장에서 생산되는 것과는 다르다.

외부 공간에서 생산이 이루어지기 때문에 생산활동에 많은 제약이 따른다. 기후와 기온, 바람과 강수 등이 발생하는 경우 생산활동이 중단되는 일이 많다.

③ 노동의존적 생산방식

고정된 생산시설에서 생산활동이 이루어지지 못하므로 자동화·기계화에 제약이 있다. 생산요소 중 자본보다 노동에 의존하는 비중이 높다. 또한 주거용도가 같아도 주택의 형태와 발주자의 요구는 제각각이다. 과거에 비해 기계화 비중이 높아졌으나, 여전히 노동의존도가 강한 생산방식이 고수되고 있다.

④ 생산기간의 장기

건설업 산출물은 규모가 크고 종합적인 기능과 기술의 집적체라고 할 수 있다. 도로 및 철도 등 기반시설은 공사규모도 매우 크다. 따라서 생산기간이 장기일 수밖에 없다. 기계화·자동화가 어려워 노동의존적인 생산방식도 생산과정이 오래 걸리는 이유가 된다.

⑤ 네트워크의 영향력이 큰 생산구조

하도급 방식에 의해서 생산이 이루어지는 건설업은 관련 분야와의 연계가 생산성에 중요한 영향을 미치게 된다. 원도급자는 협력업체 관계를 체결하고 있는 전문건설업자에게 생산을 맡기고, 이를 관리하는 역할을 하고 있다.

생산과정에서도 다양한 참여자와의 연계가 중요한 역할을 한다. 필요한 자재를 적기에 공급받을 수 있어야 하며, 건설기계 대여도 원활하게 이루어져야 생산성을 확보할 수 있다.

이처럼 건설업 생산과정에서 네트워크의 중요성은 건설업자 사이에서만 적용되는 것은 아니다. 노동의존도가 높은 업종에서 노동력을 효율적으로 사용하는 것은 매우 중요한 일이다. 하도급자는 숙련된 근로자를 효과적

으로 확보해야 하는데, 이 과정에서도 팀/반장 또는 근로자와의 네트워크가 필요하다.

네트워크의 구축과 유지 및 효과적인 활용은 거래비용을 줄이는 수단이 된다. 실질적으로 비용을 절감할 수 있는 수단이다. 가격경쟁 위주의 시장에서 경쟁력을 확보할 수 있는 직접적인 요소라고 할 수 있다.

2) 건설업체 현황

(1) 건설업체

대한건설협회 등 각 협회에 회원사로 등록되어 있는 건설업체수는 2006년 55,693개에서 2015년 61,340개로 10.1%, 5,647개가 증가했다. 종합건설업체는 2006년 12,914개에서 2015년에는 11,220개로 감소했다. 종합건설업체수의 감소는 건설업체수가 증가와 다른 추세라고 할 수 있다. 이런 상황에서 건설업체수가 증가한 것은 전문건설업체수가 증가했기 때문이다. 전문건설업체는 2006년 42,778개에서 2015년에는 50,120개로 증가했다. 25개 전문건설업종 중 시설물유지관리업종을 등록한 전문건설업체수의 증가가 가장 큰 것으로 나타났다. 2006년 2,351개에서 2015년에는 5,159개로 2배 이상 증가했다. 설비건설업종의 등록업체수도 2006년 5,387개에서 2015년에는 7,062개로 크게 증가했다.

시설물유지관리업종과 설비건설업종을 제외한 전문건설업종을 회원사로 하는 전문건설업 등록 업체수는 2006년 35,040개에서 2015년 37,899개로 증가했다. 전문건설업종의 등록 업체수가 증가한 것은 관련 분야의 성장과 시장 확대가 이루어진 것으로 볼 수도 있다.

〈표 3-5〉 건설업체수 변화추이

(단위: 개)

구분	건설업체						주택업체
	계(A+B)	종합(A)	소계(B)	전문건설업체			
				전문	설비	시설물	
2006	55,692	12,914	42,778	35,040	5,387	2,351	7,038
2007	57,549	12,842	44,707	36,422	5,478	2,807	7,173
2008	58,562	12,590	45,972	37,110	5,768	3,094	6,092
2009	59,819	12,321	47,498	37,914	5,994	3,590	5,281
2010	60,588	11,956	48,632	38,426	6,151	4,055	4,906
2011	60,299	11,545	48,926	38,100	6,330	4,324	5,005
2012	59,868	11,304	48,564	37,605	6,463	4,496	5,214
2013	59,265	10,921	48,344	37,057	6,599	4,688	5,157
2014	59,755	10,972	48,783	37,102	6,788	4,893	5,349
2015	61,340	11,220	50,120	37,899	7,062	5,159	6,501

주: 1. 건설산업기본법에 의한 건설업체를 기준으로 함.

2. 전문 합계는 협회가 조직되어 있는 전문건설업종의 합계임.

자료: 각 협회 통계연보.

(2) 규모의 영세성

2015년 기준으로 건설업체당 평균 매출액은 약 48억원이고, 평균 종사자수는 23명인 것으로 조사되었다. 2014년과 비교할 때 변동이 없는 것으로 나타났다.

종합공사업 평균 종사자수에 비해 전문직별 공사업의 평균 종사자수가 적은 것으로 조사되었다. 2015년 종합공사업의 업체당 평균 매출액은 210억원 수준, 전문직별 공사업은 21억원이었다. 전문직별 공사업의 평균 매출액은 종합공사업의 10%에 불과한 수준인 것으로 나타났다. 매출액 대비 종사자수는 전문직별 공사업이 더 많은 것으로 나타나고 있다. 전문직별 공사업이 매출액 대비 종사자수가 더 많게 나타나는 것은 현장에서 공사를 실행하는 업종의 특성상 인력에 대한 수요가 많기 때문이라

고 할 수 있다. 이는 건설업 생산이 노동의존성이 강한 것을 반영하는 결과이기도 하다.

전문직별 공사업에서도 업종에 따라 차이가 나타나고 있다. 기반조성 및 시설물 축조관련 전문공사업과 실내건축 및 건축마무리공사업의 종사자수가 상대적으로 많은 것으로 나타나고 있다. 전기 및 통신공사업 종사자수는 전문직별 공사업 중에서도 가장 적은 것으로 조사되었다. 그러나 전기 및 통신공사업의 매출액 대비 종사자수는 전문직별 공사업 업종 평균에 비해 높게 나타났다. 전기 및 통신공사업종이 상대적으로 매출액이 적기 때문이며, 다른 업종에 비해 보다 영세한 수준인 것으로 판단된다.

〈표3-6〉 업체당 매출액 및 종사자수

(단위: 백만원, 명, %)

구분	기업체당 연평균 매출액			기업체당 평균 종사자수		
	2014	2015	증감률	2014	2015	증감률
건설업	4,883	4,838	-0.9	23	23	-2.8
종합공사업	21,397	20,968	-2.0	50	49	-2.0
전문직별공사업	2,027	2,068	3.1	19	18	-2.8
기반조성 및 시설물 축조관련 전문 공사업	2,189	2,331	6.5	22	22	-0.4
건물설비 설치공사업	2,019	2,067	2.4	18	17	-4.4
전기 및 통신공사업	1,625	1,630	0.3	15	14	-3.2
실내건축 및 건축마무리공사업	2,406	2,436	1.3	20	19	-5.0

자료: 통계청, 건설업조사보고서.

전문직별 공사업 중 전기 및 통신공사업종을 제외한 업종들의 2015년 상용종업원은 약 30만 명 수준인 것으로 조사되었다. 5인 미만 상용종업원 업체는 15,291개로 44.8%, 5인 이상 10인 미만 업체는 11,630개로 34.1%의 비중을 차지하고 있다. 상용종업원수 10인 미만 업체가 전기 전체의 78.9%인 것으로 나타났다.

전문건설업체는 현장에서 주로 하도급자로서 생산활동을 하고 있고, 현장에서 시공 관련 업무 및 원도급자와의 업무를 담당하는 직원이 포함되어 있는 것을 감안하면 본사에서 종사하는 인력은 매우 적은 숫자인 것으로 판단된다. 특히 상용종사자수 5인 미만의 전문건설업체는 현장이 아닌 업체차원의 업무를 담당할 종사자 확보가 안 되는 상황이라고 할 수 있다.

〈표3-7〉 전문건설업체 규모별 상용종업원 현황(2015년)

(단위: 개, 명)

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.

(3) 건설업체 경영

건설업체 경영 관련 상황은 전문건설업체를 대상으로 살펴보았다. 장애인 근로자의 직종이 단순노무직 비중이 높고, 노무를 제공하는 건설근로자를 고용하는 사업자는 전문건설업자이기 때문이다.

계약실적은 전문건설업체의 경영성과에 직접적인 영향을 미치게 된다. 2008년말 금융위기가 발생하여 국내에도 영향을 미쳤다. 이 영향으로 전문건설업체수 증가가 정체되거나 감소하는 영향이 발생한 것으로 나타났다. 금융위기의 영향은 2~3년간 유지된 것으로 판단된다. 이 영향으로 2012년과 2013년 전년 대비 업체수가 감소한 것으로 나타났다.

전문건설업체수 증감뿐만 아니라 계약액 수준에도 영향이 파급된 것으로 판단된다. 2009년과 2010년, 2011년 계약액이 전년도와 비교할 때 정체되거나 감소한 것으로 나타났다. 2015년이 돼서야 건설경기 호황의 영향으로 전년 대비 10%의 증가가 이루어졌다.

〈표 3-8〉 전문건설업체 계약액 추이

(단위: 개, 백만원, %)

구분	전문건설업체		업체당 계약액	
	업체	증감률	계약액	증감률
2003	37,120	2.7	1,470	9.7
2004	37,664	1.5	1,513	2.9
2005	41,052	9.0	1,412	-6.6
2006	42,106	2.6	1,388	-1.7
2007	44,036	4.6	1,450	4.4
2008	46,072	4.6	1,553	7.1
2009	47,253	2.6	1,554	0.1
2010	47,958	1.5	1,559	0.3
2011	47,973	0.0	1,481	-5.0
2012	47,760	-0.4	1,511	2.0
2013	47,388	-0.8	1,524	0.9
2014	47,948	1.2	1,506	-1.0
2015	49,254	2.7	1,659	10.0

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서.

건설업체 공사건당 금액도 금융위기의 영향이 직접적인 영향을 미친 것으로 나타나고 있다. 원도급공사는 2009년부터 2013년까지 정체되거나 감소되는 경향을 보였다. 하도급공사도 2009년부터 2011년까지 증가규모가 크지 않았던 것으로 판단된다. 전반적으로 원도급공사의 1건당 공사금액 증감이 하도급에 비해 적은 것으로 나타난다.

〈표 3-9〉 전문건설업체 공사 1건당 금액 규모

(단위: 개, 백만원, %)

구분	원도급		하도급	
	1건당 금액	증감률	1건당 금액	증감률
2003	44.8	4.2	203.6	10.0
2004	44.2	-1.3	220.4	8.3
2005	43.8	-0.9	263.3	19.5
2006	42.6	-2.8	271.8	3.2
2007	46.7	9.6	288.0	6.0
2008	46.7	-0.1	336.2	16.7
2009	43.5	-6.8	652.5	4.9
2010	46.7	7.3	374.3	6.2
2011	46.7	0.0	332.2	-11.2
2012	47.0	0.6	348.1	4.8
2013	45.6	-2.9	358.5	3.0
2014	46.5	1.8	376.9	5.1
2015	49.8	7.1	395.4	4.9

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서.

전문건설업체는 원도급공사 입찰에 참가하는 과정에서 특징적인 양상을 보이고 있다. 공공공사의 입찰경쟁이 더 극심하다. 101개에서 300개 이하의 업체가 경쟁하는 비중이 가장 높았다. 반면 민간공사는 10개 이하의 업체가 입찰경쟁을 하는 비중이 가장 높게 나타났다.

공공공사와 민간공사 입찰 참가 업체수가 확연하게 다른 차이를 보이는 것은 입찰에 참가할 수 있는 자격의 차이와 낙찰 가능성 때문인 것으로 추측된다. 즉 민간공사의 경우 네트워크가 공공공사에 비해 원도급 낙찰에 영향을 미치기 때문이라고 할 수 있다.

〈표 3-10〉 전문건설업체 원도급 입찰 참가 업체수 추이

(단위: %)

구분		2011	2012	2013	2014	2015
합계	공공	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	민간	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
10개 이하	공공	16.0	13.3	15.7	17.5	14.2
	민간	82.4	84.9	84.4	86.0	81.7
11~30개	공공	5.7	5.7	4.6	7.0	6.1
	민간	10.4	9.3	8.0	10.4	10.6
31~50개	공공	6.3	5.7	6.8	6.0	6.9
	민간	0.7	1.8	1.5	0.9	0.4
51~100개	공공	15.8	14.0	15.3	16.7	16.8
	민간	0.0	2.2	2.5	1.4	3.0
101~300개	공공	30.6	30.6	35.1	28.4	31.9
	민간	2.1	1.4	2.0	1.4	3.0
301~500개	공공	8.6	12.0	6.7	10.5	9.4
	민간	2.4	0.4	0.5	0.0	0.9
500개 초과	공공	17.1	19.1	15.7	14.0	14.6
	민간	2.1	0.0	1.0	0.0	0.4

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서.

전문건설업체는 하도급공사가 경영성과에 가장 큰 영향을 미친다. 하도급 공사금액이 원도급에 비해 규모가 크기 때문이다. 그런데 하도급 입찰 금액 산정은 최저가로 입찰하는 비중이 가장 높게 나타났다. 하도급 공사를 수주해야 업체의 유지와 실적유지 등이 가능하기 때문에 최저가라도 수주를 위해 노력할 수밖에 없다. 최저가로 입찰하는 비중은 2001년 41%에서 2015년 39%로 소폭 감소했으나, 비중은 여전히 가장 높았다.

최저가 입찰 다음으로 높은 비중을 차지하는 것은 원도급자의 실행예산이었다. 하도급자는 하도급 공사 입찰 시 원도급자의 영향을 크게 받는 것으로 파악된다. 최저가로 입찰하는 것과 원도급자의 실행예산을 감안하고 있는 것을 통해서 알 수 있다.

〈표 3-11〉 전문건설업체 하도급 입찰금액 산정기준 변동 추이

(단위: %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
경험적 산출금액	11.0	13.6	15.7	12.8	13.1
최저가 견적금액	41.0	34.3	31.3	39.4	39.0
원도급자 실행예산	24.1	25.4	28.5	17.3	23.1
실건적 금액 이하	19.8	20.2	18.8	24.8	20.0
기타	4.1	6.6	5.8	5.6	4.8

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서.

전문건설업체 공사 수주 및 경영성과에 직접적인 영향을 미치는 공공공사 발주도 감소추세를 보일 것으로 전망되고 있다. 2016년부터 2020년까지의 국가재정운용계획은 SOC 분야 투자가 연평균 6% 감소하는 것으로 나타나고 있다. 지역개발 분야도 연평균 8% 감소하는 것으로 예정돼 있다.

〈표 3-12〉 SOC분야 투자계획

(단위: 십억원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	연평균 증가율
SOC 분야	23,695	21,762	20,343	19,298	18,473	△6.0
교통 및 물류	19,819	18,255	16,884	15,837	15,696	△5.7
도로	8,341	7,413	6,706	6,308	6,282	△6.8
철도·도시철도	7,465	6,804	6,385	5,782	5,739	△6.4
해운·항만	1,800	1,742	1,547	1,470	1,396	△6.2
항공공항	164	141	220	230	241	10.1
물류 등 기타	2,049	2,155	2,026	2,048	2,037	△0.1
지역개발	3,876	3,507	3,459	3,461	2,776	△8.0
수자원	2,150	1,861	1,782	2,098	1,660	△6.3
지역 및 도시	1,099	1,165	1,277	1,081	921	△4.3
산업단지	628	481	400	283	195	△25.3

자료: 기획재정부, 2016~2020년 국가재정운용계획.

민간공사도 발주규모가 축소될 것으로 예상되는 상황이다. 2014년말부

터 2016년 상반기까지 민간의 공사발주가 크게 증가했다. 이런 영향으로 2016년 하반기 이후부터 점차 발주규모를 축소하는 경향을 보이고 있다. 특히 부동산대책의 영향도 직접적으로 민간공사 발주규모 축소에 영향을 미칠 것으로 전망되고 있다.

〈표 3-13〉 민간과 공공의 건설투자 구성비 추이

(단위: 조원, %)

구분		건설투자 합계	민간	정부
2010	금액	200.6	152.4	48.2
	비중	100.0	76.0	24.0
2011	금액	205.7	159.1	46.6
	비중	100.0	77.3	22.7
2012	금액	201.7	156.1	45.6
	비중	100.0	77.4	22.6
2013	금액	213.1	166.7	46.4
	비중	100.0	78.2	21.8
2014	금액	218.3	175.1	43.2
	비중	100.0	80.2	19.8
2015p	금액	227.2	181.1	46.1
	비중	100.0	79.7	20.3
2016 1/4p	금액	47.8	41.0	6.9
	비중	100.0	85.7	14.3

자료: 한국은행, 국민계정(원계열 명목자료).

전문건설업체의 자금사정은 공사수주와 밀접한 관련성이 있을 수밖에 없다. 2015년 기준으로 최근 5년의 자금사정에 관한 설문에서는 2015년이 가장 좋은 것으로 나타났다. “크게 개선”, “조금 개선”의 비중이 19.3%를 차지해서 5년 중 가장 높았다. 2015년은 2014년의 17.5%에 비해 1.8%p 높은 수준이다. 또한 2011년과 비교하면 4.2%p 높은 수준이었다. 이런 결과는 2014년말 이후 민간 건설공사 발주규모 확대의 영향인 것으로 판단된다.

〈표 3-14〉 전문건설업체 자금사정 변동 추이

(단위: %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
크게 개선	0.6	1.4	0.8	0.9	1.5
조금 개선	14.5	13.4	15.8	16.6	17.8
전년도와 비슷	41.6	36.6	42.6	41.6	46.4
조금 악화	30.9	33.2	29.5	30.7	25.9
크게 악화	12.3	15.4	11.3	10.1	8.4

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서.

2. 건설근로자 현황 및 고용 특성

1) 건설근로자 현황

2015년 기준 통계청의 경제활동인구조사에 의하면 건설업 취업자수는 약 180만 명인 것으로 조사되었다. 최근 10년 중 가장 취업자수가 많았던 해는 2007년이였다. 이후 건설업 취업자수는 매년 증감을 반복하였으나, 전반적으로 감소추세를 보인 것으로 나타났다. 2009년은 최근 10년 중 가장 적은 건설업 취업자수를 기록한 것으로 나타났다. 2015년 건설업 취업자수는 2006년과 2007년에는 미치지 못하지만, 회복세를 보인 것으로 나타났다.

매년 소폭의 변화를 보이는 건설업 취업자수의 증감에도 불구하고 산업에서 차지하는 비중은 지속적으로 하락하고 있다. 2006년 건설업 취업자수는 전 산업 대비 7.9%를 차지했으나, 2015년에는 7.0%로 하락한 것으로 나타났다.

건설업 취업자수의 변동은 건설경기와 관련성을 갖고 있는 것으로 판단된다. 불경기에는 건설업 취업자수가 감소하는 경향을 보이고 있다. 반면 건설경기 활성화 기간에는 취업자수가 증가하는 것으로 나타났다. 다만 과거의 호황기에 비해 건설업 취업자수 증가규모는 크지 않은 것으로 나

타났다. 노동의존적인 생산에서 기계·장비 등의 활용도가 높아지고 있기 때문이라고 할 수 있다.

〈표 3-15〉 건설업 취업자수 변동추이

(단위: 천명, %)

구분	취업자	건설업		제조업		실업자	
		비중	비중	비중	비중	실업률	실업률
2006	23,151	1,833	7.9	4,057	17.5	827	3.5
2007	23,433	1,849	7.9	4,014	17.1	783	3.2
2008	23,577	1,812	7.7	3,963	16.8	769	3.2
2009	23,506	1,720	7.3	3,836	16.3	889	3.6
2010	23,829	1,753	7.4	4,028	16.9	920	3.7
2011	24,244	1,751	7.2	4,091	16.9	855	3.4
2012	24,681	1,773	7.2	4,105	16.6	820	3.2
2013	25,066	1,754	7.0	4,184	16.7	807	3.1
2014	25,599	1,796	7.0	4,330	16.9	937	3.5
2015	25,936	1,823	7.0	4,486	17.3	976	3.6

자료: 통계청, 경제활동인구조사.

2) 건설근로자 고용 특성

(1) 신규 건설근로자 정체

건설근로자는 다른 산업에 종사하는 근로자에 비해 종사자의 평균 연령이 높은 것으로 나타났다. 통계청 자료에 의하면 2014년 기준으로 고령자 비중이 25.4%에 이르는 것으로 나타나고 있다.

건설업의 고령자 비중은 전 산업의 고령자 비중인 23.9%에 비해서도 높다. 전 산업의 고령자 비중은 전년도인 2013년과 비교하면 1%p가 증가한 것으로 나타난다. 그런데 건설업은 같은 비교에서 2.4%p 증가한 것으로 나타났다. 전 산업에 비해 빠르게 고령화가 진행되고 있는 것으로 추측할 수 있다.

〈표 3-16〉 건설업 고령층 취업자 현황

(단위: 천명, %)

구분	2013. 5		2014. 5		2015. 5		2016. 5	
	전체	고령자	전체	고령자	전체	고령자	전체	고령자
전산업	25,398 (100.0)	5,788 (22.8)	25,811 (100.0)	6,138 (23.8)	26,189 (100.0)	6,374 (24.4)	26,450 (100.0)	6,660 (25.2)
제조업	4,175 (100.0)	535 (12.8)	4,324 (100.0)	621 (14.4)	4,464 (100.0)	669 (15.0)	4,514 (100.0)	737 (16.3)
건설업	1,807 (100.0)	415 (23.0)	1,821 (100.0)	463 (25.4)	1,862 (100.0)	495 (26.6)	1,840 (100.0)	539 (29.2)

주: 1. 고령층은 55~79세임.

2. 전체 중 전 산업은 취업자 전체이며, 제조업과 건설업은 각각의 취업자임.

자료: 통계청, 경제활동인구조사-고령층 부가조사(각 연도 5월 기준).

〈표 3-17〉 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.

이런 추세는 다른 조사에서도 동일하게 나타나고 있다. 전문건설업자가 수행한 공사에 노동력을 제공하는 건설근로자의 평균 연령은 계속해서 고령화되어 가는 추세이다. 2005년 36.2%였던 50대 이상 근로자 비중이 2011년에는 50%를 넘어섰고 2015년에는 68.3%로 크게 증가했다.

대부분 임시·일용직인 건설근로자는 감소하거나 정체되고 있는 상황이며, 겨울철에 발생하는 반복적인 실업으로 인하여 소득수준이 낮고 일자리가 불안정한 것이 가장 직접적인 요인이다. 이로 인하여 현재 건설근

로자로 종사하고 있는 근로자들도 이탈하려는 유인이 높다.

② 임시·일용직 고용

생산요소로서 노동은 시장의 경쟁구조와 밀접한 관련성을 가질 수밖에 없다. 기계 및 장비 등의 자본보다 가변성이 높은 생산요소가 노동이며, 이로 인하여 비용최소화의 수단으로 활용되는 상황이다.

〈표3-18〉 실행가격 미만 저가공사의 결손보전방법

(단위: %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015
계	889 (100.0)	936 (100.0)	634 (100.0)	679 (100.0)	642 (100.0)
공기단축	227 (25.5)	223 (23.8)	137 (21.6)	139 (20.5)	150 (23.4)
인건비 절감	236 (26.5)	221 (23.6)	155 (24.4)	154 (22.7)	115 (17.9)
계약대로 시공	164 (18.4)	192 (20.5)	127 (20.0)	109 (16.1)	157 (24.5)
자재비 절감	105 (11.8)	105 (11.2)	75 (11.6)	98 (14.4)	66 (10.3)
설계변경	104 (11.7)	133 (14.2)	84 (13.2)	119 (17.5)	112 (17.4)
하도급처리	13 (1.5)	21 (2.2)	16 (2.5)	18 (2.7)	12 (1.9)
공사타절	-	-	10 (1.6)	9 (1.3)	5 (0.9)
기타	40 (4.5)	41 (4.4)	30 (4.7)	33 (4.9)	25 (3.9)

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

가격경쟁력을 확보할 수 있는 입찰금액을 투찰하기 위해서는 비용을 최소화하는 방법이 활용되고 있다. 생산이 가능한 시기에만 고용관계가 체결되는 것도 비용최소화의 일환이라고 할 수 있다. 이런 현상은 원도급과

하도급 모두에 적용된다. 특히 노무비는 가변적인 요소가 강하며, 자본에 비해 단기적으로 조정이 가능한 성격이 있다.

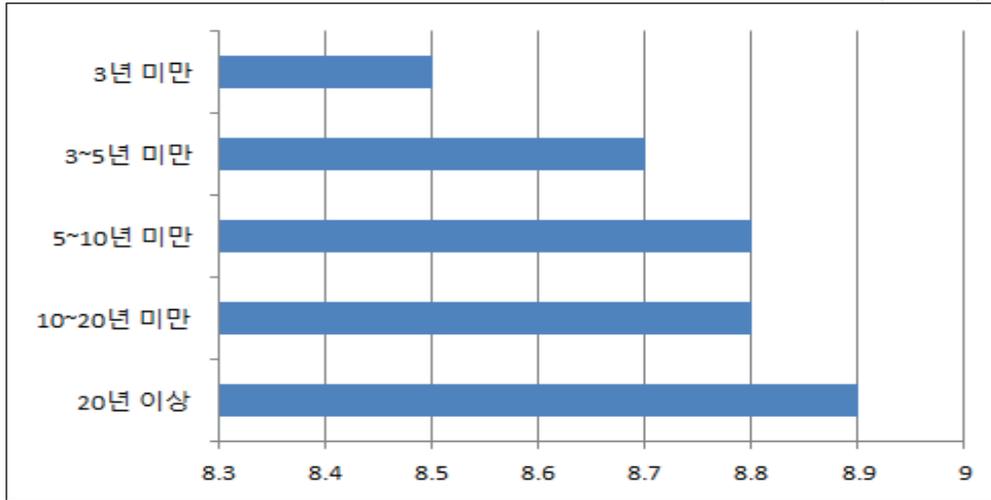
공사금액이 충분하지 않은 공사를 수행해야 하는 경우 하도급자는 노무비를 우선적으로 조정하게 된다. 실행가격 미만 공사의 결손보전방법에 관하여 전문건설업자를 대상으로 한 최근 3년의 설문조사 결과에 의하면 “인건비 절감”을 활용하는 방법이 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 임시·일용직 고용형태가 일반적으로 활용될 수밖에 없는 직접적인 원인을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

③ 장시간 노동

건설업 생산이 노동의존도가 강하고, 하도급자는 적은 공사금액으로 공사를 완공하기 위해서는 “공사기간 단축”을 추구할 수밖에 없다. 노동력을 동원하여 계획했던 일정보다 조기에 완공을 도모하게 되는데, 이로 인하여 건설근로자는 장시간 노동을 하게 된다. 건설근로자의 하루 평균 노동시간은 8.7시간인 것으로 나타났다.

이러한 판단을 가능하게 하는 것이 [그림 3-2]에 제시되어 있다. 근무경력이 오래된 근로자의 노동시간이 상대적으로 길게 나타난다. 이러한 원인은 숙련된 근로자의 노동력을 장시간 사용하여 생산성을 제고하려는 의도 때문이라고 할 수 있다. 현장에서 생산을 담당하는 하도급자에게는 생산성 제고는 공사기간을 단축할 수 있는 가장 직접적인 요소라고 할 수 있다.

(단위: 시간)



자료: 건설근로자공제회, 2015건설근로자 종합실태조사.

[그림 3-2] 근무경력별 하루 평균 노동시간

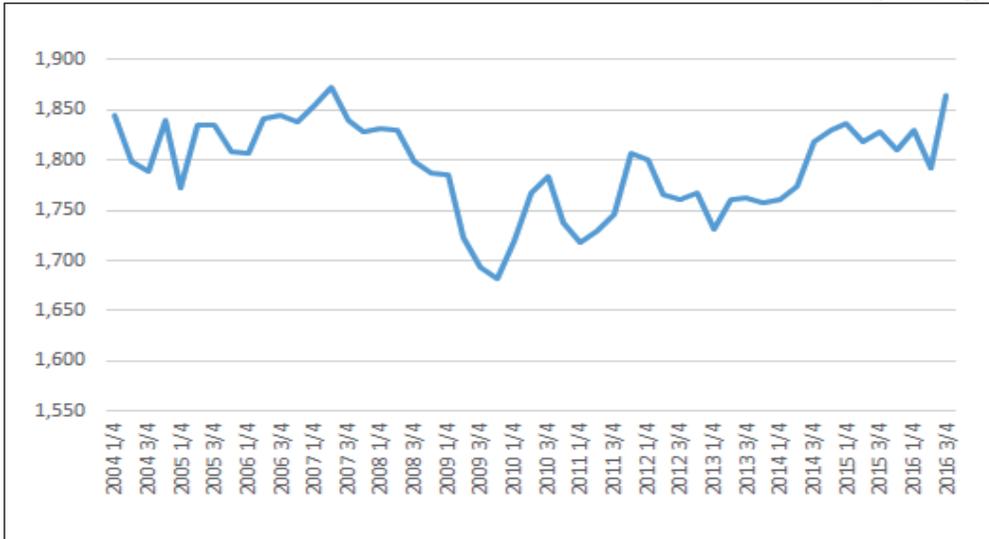
④ 반복적 실업

건설업의 생산은 고정된 생산시설에서 이루어지는 것이 아니다. 고정성을 특징으로 하는 부동산은 대부분 옥외에서 생산되고, 생산된 상태 그대로 이용된다.

생산환경의 특성은 계절적인 요인에 의해서 취업과 실업이 반복되는 결과를 초래하고 있다. 일관되게 12월과 1월, 2월은 취업자수와 근로일수가 다른 달에 비해 낮게 나타난다. 특히 1월과 2월이 속한 1/4분기는 매년 반복적으로 취업자수와 근로일수가 가장 적은 것으로 나타난다. 추운 날씨로 인하여 공사를 진행하기 어려운 날이 많기 때문이다.

대부분의 건설근로자는 임시·일용직으로 노동을 제공하고 있다. 상시고용 형태로 노동을 제공하는 것이 아니라, 건설업자는 생산이 가능한 시기에만 노동을 사용한다. 임시·일용직 고용과 옥외생산의 특성으로 인하여 건설근로자들은 계절별로 반복적인 실업을 겪고 있다.

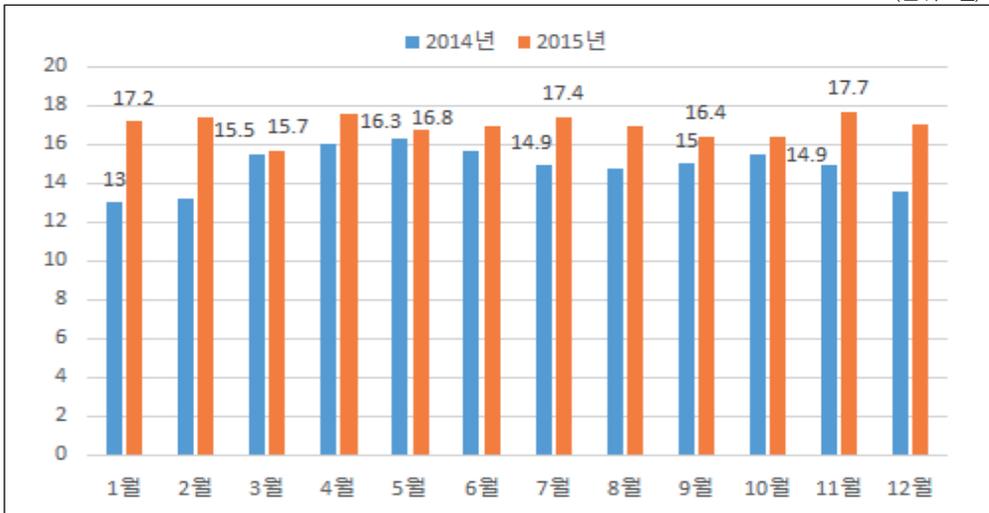
(단위: 천명)



자료: 통계청, 경제활동인구조사.

[그림 3-3] 분기별 건설근로자 취업자수 변화추이

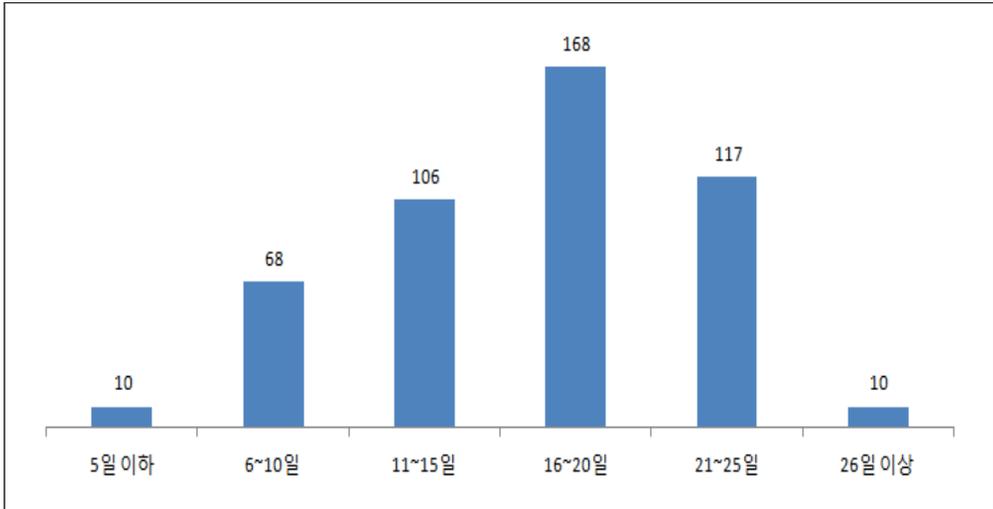
(단위: 일)



자료: 1. 건설근로자공제회, 2015 건설근로자 종합실태조사.

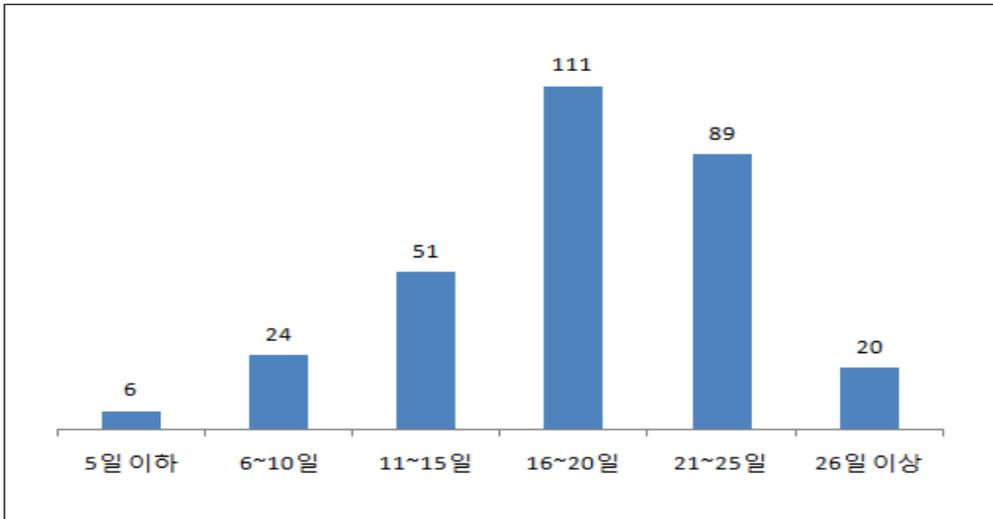
2. 건설근로자공제회, 2015 건설근로자 퇴직공제 통계연보.

[그림 3-4] 월별 근로일수



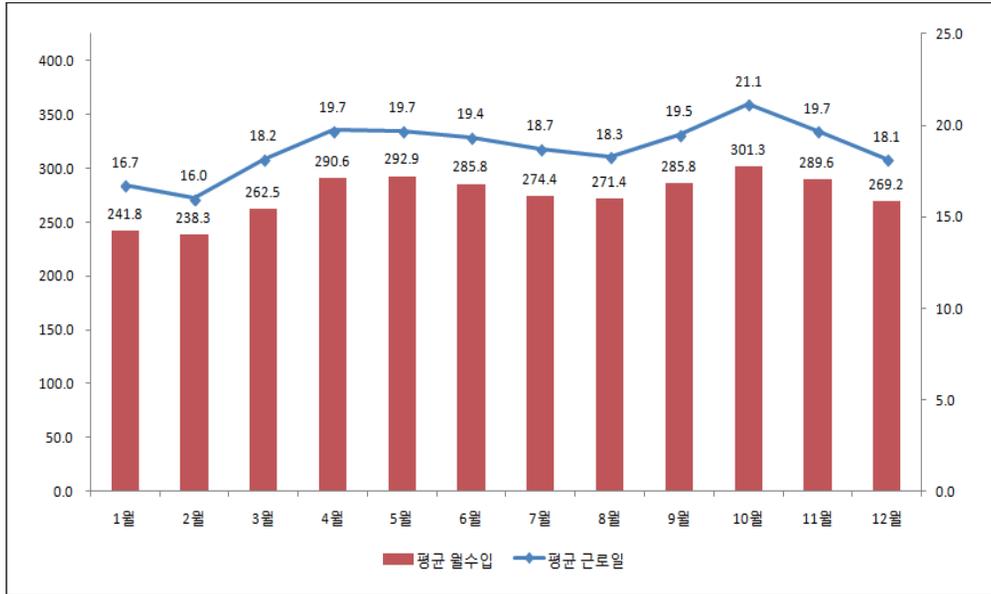
자료: 박광배·김태준, 건설업 적정임금제 도입의 영향 및 검토과제, 대한건설정책연구원.

[그림 3-5] 건설근로자 월 평균 근로일수별 비중(사업주 응답)



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

[그림 3-6] 건설근로자 월 평균 근로일수별 비중(근로자 응답)



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

[그림 3-7] 건설근로자 월별 평균 근로일수(근로자 응답)

④ 짧은 근로일수로 인한 빈번한 현장 이동

건설공사는 공사의 진행단계에 따라 서로 다른 공종과 기능을 필요로 한다. 비교적 공종수가 많은 아파트 건축공사는 약 40여 개 공종이며, 25층 이상 고층 아파트의 공사기간도 30개월을 넘지 않는다. 30개월 동안 40여 개의 공종이 진행되고, 건설근로자는 자신이 제공할 수 있는 기능에 해당하는 공종이 종료되면 해당 현장에서는 노동을 제공할 수 없다. 즉 공사가 완공되지 않아도 자신의 공종이 종료되면 다른 현장으로 이동해야 한다.

건설근로자의 잦은 이동은 전문건설업자와 체결하는 계약기간에서도 확인할 수 있다. 계약기간은 건설근로자가 참여하는 공종 및 숙련도 등에 따라서도 변하게 되지만, 평균적으로 1~2개월이 가장 큰 비중을 차지했다.

건설근로자들의 월 평균 근로일수로 가장 많은 비중을 차지한 것은 16~20일이다. 많은 근로자들이 월 평균 20일에 미치지 못하는 근로일수를 나타내고 있다.

〈표 3-19〉 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.

⑤ 비공식적 입직 및 구직활동

건설근로자는 건설현장 입직경로도 다른 산업의 근로자와 차이를 보이고 있다. 다른 산업의 근로자들은 공식적인 구인절차 또는 훈련기관을 이수한 이후에 생산활동에 종사하는 것이 일반적이다.

그러나 건설근로자는 ‘인맥’을 통해서 입직하는 경우가 가장 많은 것으로 나타났다. ‘아는 사람의 소개’를 통해서 처음 입직하는 비율이 가장 높게 나타났다. 폐쇄적인 구조로 입직이 이루어지고 있다. [그림 3-8]은 건설근로자공제회가 조사한 입직 시 구직경로이다. 이 조사에서도 ‘팀장 등 인맥’에 의한 진입이 대부분을 차지하는 것으로 나타나고 있다.

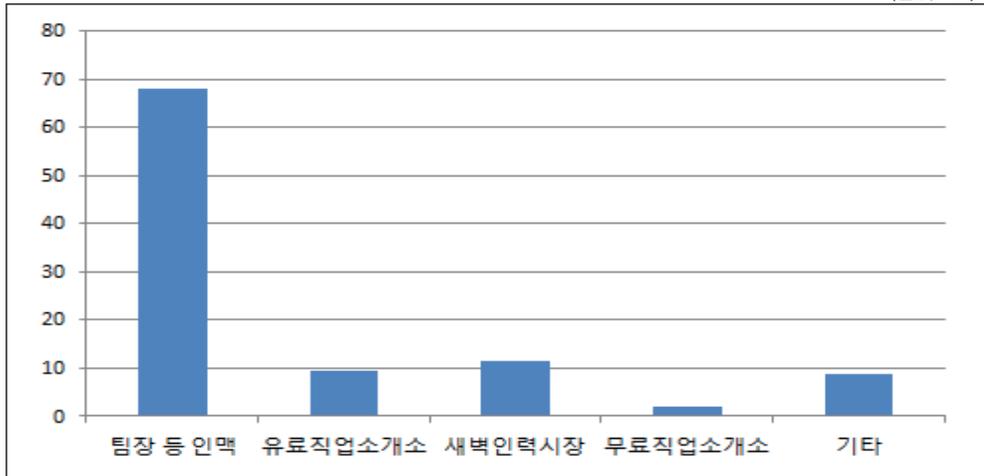
〈표 3-20〉 연령별 및 취업기간별 최초 건설현장 취업경로

(단위: 건, %)

구분	사례수	아는 사람을 따라서	직업 소개소 통해서	지역 정보지 통해서	직접 현장 방문	기타	계
전체	302	74.5	6.6	2.6	12.3	4.0	100.0
30대 이하	28	75.0	7.1	0.0	10.7	7.1	100.0
40대	76	76.3	7.9	5.3	6.6	3.9	100.0
50대	134	75.4	4.5	2.2	13.4	4.5	100.0
60대 이상	59	69.5	8.5	1.7	18.6	1.7	100.0
무응답	5	80.0	20.0	0.0	0.0	0.0	100.0
5년 이하	53	60.4	17.0	9.4	11.3	1.9	100.0
6~10년 이하	60	73.3	8.3	3.3	11.7	3.3	100.0
11~15년 이하	40	77.5	12.5	0.0	10.0	0.0	100.0
16~20년 이하	50	84.0	2.0	0.0	8.0	6.0	100.0
20년 초과	99	76.8	0.0	1.0	16.2	6.1	100.0

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

(단위: %)



자료: 건설근로자공제회, 2015건설근로자 종합실태조사.

[그림 3-8] 건설현장 진입 시 구직경로

건설근로자로 종사하는 기간 중에도 비공식적 관계인 ‘인맥’에 의한 일 자리 확보가 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 3-21〉에 제시되어 있는 결과에 의하면 건설근로자는 연령이 높고,

현장경력이 짧은 근로자일수록 ‘인맥’에 포함되기 어려운 상황인 것으로 판단된다. 이에 따라 직업소개소를 통해서 입직하는 비중이 높게 나타났다. 60대 이상 근로자에서 유료소개소를 이용하는 비중이 가장 높게 나타나고 있다. 또한 30대 이하로 비교적 현장경력이 짧다고 할 수 있는 근로자의 유료소개소 이용도 7.1%를 차지했다. 경력이 짧을수록 유료소개소를 이용하는 비중이 높게 나타나는 것은 앞의 <표 3-20>에서 제시하고 있는 결과와도 일치한다. 현장경력이 짧으면 ‘인맥’을 활용하기 어려운 것으로 판단된다.

<표 3-21> 근무경력별 구직경로

(단위: %)

구분	계	팀장 등 인맥	유료직업 소개소	새벽인력시 장	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, 2015건설근로자 종합실태조사.

건설근로자 입직 시 구직경로가 ‘인맥’이라는 폐쇄적인 구조로 이루어지고 있고, 신규 입직을 기피하는 상황이 지속됨에 따라 생산현장에서 필요로 하는 인력 중 내국인 건설근로자가 부족한 상황이 나타나고 있는 것으로 판단된다.

앞에서도 제시한 것처럼 건설근로자는 임시·일용직 고용형태와 장시간 노동, 계절적 요인에 의한 반복적인 실업 등으로 신규 입직자의 정체와 기존 건설근로자의 이탈 등으로 근로자의 부족현상이 향후에도 계속하여 발생할 것으로 예상된다.

3. 소결

건설시장은 가격경쟁 위주의 시장으로 원가를 절감하는 방식으로 경쟁이 이루어지고 있다. 가격경쟁의 유형 중에서도 지속성이 담보되기 어려운 구조로 진행되고 있다. 원가절감 방식의 가격경쟁이 이루어지는 과정에서 생산방식은 수직적 도급이 활용되고 있다. 원도급자가 하위단계 건설업자에게 비용과 가격의 부담을 전가할 수 있는 구조가 형성돼 있는 상황이다.

2014년 하반기부터 민간 건설경기 호조로 전반적인 건설경기가 호황을 맞았다. 그러나 공급 과잉 우려와 부동산 대책으로 하강국면에 진입할 것으로 전망되고 있다. 중앙정부는 SOC 예산을 대폭 삭감하겠다는 방침을 밝히고 있다. 시장에 부정적인 요인들이 증가하고 있는 상황이다. 시장 및 투자규모의 축소에 따라 건설업자들은 더욱 치열한 가격경쟁에 직면하게 될 것으로 판단된다.

노동은 자본과 함께 생산요소에 해당한다. 가격경쟁력 확보를 위한 원가절감 수단으로 노동력이 활용되고 있다. 자본에 비해 단기적으로 변동이 가능한 가변비용에 해당하기 때문이다. 이로 인하여 고용형태가 불안정한 임시·일용직 건설근로자는, 옥외생산으로 인하여 일하는 현장을 이동해야 하는 상황이 일반적이다.

옥외생산으로 인해 고정된 생산시설을 확보하기 어렵다. 이에 따라 장애인 근로자를 지원하는 시설을 설치하는데 어려움이 있다. 또한 근력을 요구하는 작업이 많아 장애인을 위한 작업 보조시설의 필요성도 크지 않다. 이런 점에서 건설 현장에서 일할 수 있는 장애인 근로자는 제한적이라고 할 수 있다.

건설 현장에 장애인 근로자의 작업을 지원해 줄 수 있는 시설의 설치가 용이하지 않고, 지원시설도 제조업에 비해서는 제한적이라고 할 수 있다.

재해 발생위험이 높은 건설 현장에서 노동력을 제공할 수 있는 장애인 근로자는 매우 제한적이라고 할 수 있다. 그러나 이마저도 수요자와 공급자 간 불일치가 일상적으로 발생하고 있다.

건설근로자 수급의 불일치는 입직 및 구직경로와 연관성이 크다. 인맥을 통해 일자리를 얻는 비중이 가장 높기 때문이다. 이들이 팀을 구성하여 현장을 이동하면서 노동을 제공하는 형태가 가장 일반적이다. 인맥에 포함되지 못하면 일자리를 얻기 어렵고, 인맥에 포함되지 못하거나 이탈된 근로자들은 취업알선기관을 이용하는 비중이 높다. 이처럼 공식적인 취업알선을 통한 일자리 확보가 어려운 상황에서 사업주가 장애인 근로자를 구인하는 것은 더욱 어려운 상황이다. 장애인 건설근로자의 구인 구직 간 차이 및 취업자 현황을 통해서 확인한 것과 같다.

건설업 현장에서 노동을 제공할 수 있는 장애인 근로자를 구인하고 사용하는 것은 다른 어떤 업종보다 어렵다고 할 수 있다. 그리고 건설경기 하강에 대한 우려가 확산되고 있는 시점이기도 하다. 또한 장애인 건설근로자를 구인해도 현장 간 이동이 잦아 고용유지가 매우 어려운 실정이기도 하다. 이런 상황들이 반영돼 의무고용제도가 운영될 필요성이 큰 것으로 판단된다.

1. 건설업 장애인의무고용제도 문제점

1) 장애인 건설근로자 구인 어려움

한국장애인공단 고용개발원이 2016년 구인 및 구직자 자료를 분석한 결과에 의하면 평균적으로 구인자 규모에 비해 구직자 규모가 부족한 것으로 나타났다. 또한 장애인 근로자를 구하는 사업주는 많은 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 구인자 대비 취업자의 비중이 낮게 나타났다.

장애인 근로자는 취업에 대한 의욕은 많으나, 취업으로 연계되는 것이 쉽지 않은 것으로 판단할 수 있다. 이는 구인자가 요구하는 수준을 충족하는 장애인 근로자가 부족하다는 것으로 해석할 수 있다. 또는 장애인 근로자의 취업의욕이 취업으로 연계될 수 있을 정도의 취업지원서비스 부재가 원인일 수도 있다.

〈표 4-1〉 장애인 취업지원 사업에서의 미스매칭(2016년)

구분	상담인원 /구직인원	알선인원 /구직인원	구인업체 당 구인인원 수	구직인원 /구인인원	취업인원 /구인인원
수도권	103.4%	77.5%	3.1명	61.6%	45.8%
비수도권	119.9%	81.8%	2.6명	104.6%	71.1%

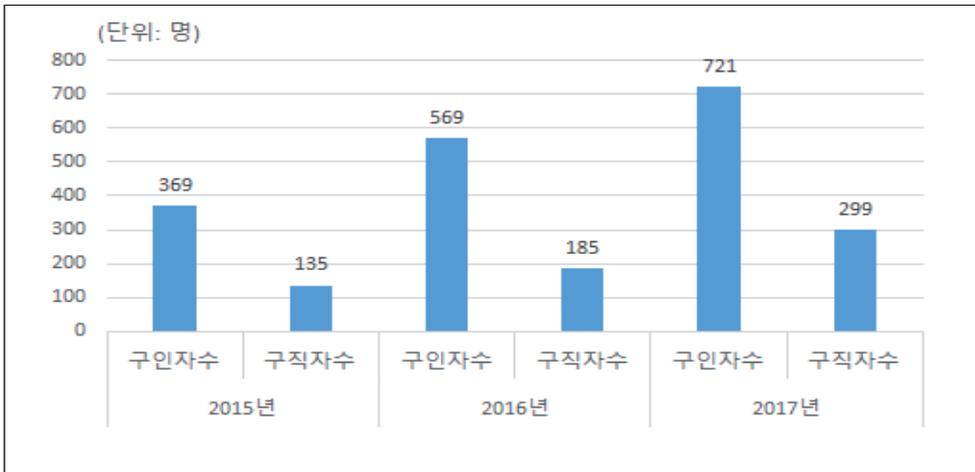
주: 한국장애인공단 지사의 구인구직 취업자료를 활용하여 및 취업통계(2016년)를 활용하여 김호진 외 4인이 산출하였음.

자료: 김호진 외, 2017 장애인고용서비스 최적화 방안.

건설 관련직종도 구인과 구직 간 불일치(mismatch)가 지속되고 있고,

정도가 심화되고 있는 것으로 나타났다. 2017년을 기준으로 최근 3년 간의 1분기 자료에 의하면 구인자에 비해 구직자가 많이 부족한 것으로 나타났다. 즉 건설사업주가 장애인을 고용할 의향이 있어도 장애인 근로자를 구하기 어려운 상황이다.

결국 장애인 고용의사가 있더라도 의무고용인원을 확보할 수 없어 고용 부담금을 납부해야 되는 상황이 발생하고 있는 것으로 판단할 수 있는 근거가 된다.



주: 각 연도 1분기 기준.

자료: 한국장애인고용공단 장애인 구인·구직 및 취업 동향, 각 연도 1/4분기.

[그림 4-1] 최근 3개년 장애인 건설근로자 수급불일치

2015년말 기준으로 등록장애인은 약 249만명 수준이다. 이 가운데 경증장애인은 168만명으로 약 67%를 차지하고 있는 것으로 나타난다. 2011년 이후 등록장애인은 감소추세를 보이고 있다.

경증장애인은 장애유형¹⁸⁾에 따라서는 건설근로자로 일할 수 있을 것으

18) 지체장애인은 신체의 일부 또는 기능을 잃은 사람과 기능에 영속적인 장애가 있는 사람이다. 뇌병변장애인은 뇌의 기질적 병변으로 보행이나 일상생활의 동작 등에 상당한 제약을

로 판단된다. 특히 청각, 언어, 지적, 안면 장애인 중 낮은 장애등급자는 건설현장에서 노동력을 제공할 수 있을 것으로 생각된다. 장애인 취업자 중 많은 비중을 차지하고 있는 직종이 단순노무직이라는 점을 상기하면 더욱 그렇다.

〈표 4-2〉 연도별·장애정도별 등록장애인

(단위: 명, %)

구분	전체		중증		경증	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율
2010	2,317,312	100.0	841,479	33.4	1,675,833	66.6
2011	2,519,241	100.0	827,728	32.9	1,691,513	67.1
2012	2,511,159	100.0	820,264	32.7	1,690,895	67.3
2013	2,501,112	100.0	814,880	32.6	1,686,232	67.4
2014	2,494,450	100.0	817,984	32.8	1,676,476	67.2
2015	2,490,406	100.0	815,388	32.7	1,675,018	67.3

자료: 한국장애인고용공단, EDI 2016 장애인 통계.

청각장애인¹⁹⁾ 중 중증에 해당하는 등급은 2급이다. 3급부터 6급까지는 경증장애에 해당된다. 4급은 귀에 대고 말을 하여야 들을 수 있는 사람이다. 5급은 40센티미터 이상의 거리에서 발생된 말소리를 듣지 못하는 사람이다. 6급은 한 귀의 청력을 80데시벨 이상 잃고, 다른 귀의 청역을 40데시벨 이상 잃은 사람이다. 청각장애인 중 평형기능에 장애가 있는

받는 사람이다. 시각장애인은 시력이 기준 이하인 사람이다. 청각장애인은 청력의 손실이 있는 사람이다. 언어장애인은 음성 기능이나 언어 기능에 영속적으로 상당한 장애가 있는 사람이다. 지적장애인은 정신 발육이 항구적으로 지체되어 지적 능력의 발달이 불충분하거나 불완전하고 자신의 일을 처리하는 것과 사회생활에 적응하는 것이 상당히 곤란한 사람이다. 이외에도 자폐성장아인, 정신장애인, 신장장애인, 심장장애인, 호흡기장애인, 간장애인은 해당 장기의 기능부전 등으로 일상생활에 상당한 제약을 받는 사람이다. 장루·요루장애인은 배변기능이나 배뇨기능의 장애로 인하여 장루 또는 요루를 시술하여 일상생활에 상당한 제약을 받는 사람이다. 뇌전증장애인은 뇌전증에 의한 뇌신경세포의 장애로 인하여 일상생활이나 사회생활에 상당한 제약을 받아 다른 사람의 도움이 필요한 사람이다. 이처럼 장애인은 대부분 일상생활에 상당한 제약을 받는 사람이다.

19) 장애인복지법 시행령 제2조와 [별표 1]에 의하면 평형 기능에 상당한 장애가 있는 사람도 청각장애인에 해당된다.

사람으로 3급은 두 눈을 뜨고 직선으로 10미터 이상을 지속적으로 걸을 수 없는 사람이다. 4급은 10미터를 걸으려면 중간에 균형을 잡기 위하여 멈추어야 하는 사람이다. 5급은 10미터 거리를 직선으로 걸을 때 중앙에서 60센티미터 이상 벗어나며, 복합적인 신체운동은 어려운 사람이다.

언어장애는 중증장애등급이 없고 경증장애등급만 있다. 언어 장애인은 모두 경증장애인에 해당된다. 3급은 음성기능이나 언어기능을 잃은 사람이다. 4급은 음성·언어만으로는 의사소통이 곤란할 정도로 음성기능이나 언어기능에 현저한 장애가 있는 사람이다.

지적장애는 경증장애등급이 없고 중증장애등급만 있다. 1급은 지능지수가 35 미만인 사람으로서 일상생활과 사회생활에 적응하는 것이 현저하게 곤란하여 일생 동안 다른 사람의 보호가 필요한 사람이다. 2급은 지능지수가 35 이상 50 미만인 사람으로서 일상생활의 단순한 행동을 훈련시킬 수 있고, 어느 정도의 감독과 도움을 받으면 복잡하지 아니하고 특수한 기술이 필요하지 아니한 직업을 가질 수 있는 사람이다. 3급은 지능지수가 50 이상 70 이하인 사람으로서 교육을 통한 사회적·직업적 재활이 가능한 사람이다.

안면장애는 2급 이상이 중증에 해당된다. 대부분이 경증장애에 해당하는 것으로 나타난다. 2급은 노출된 안면부의 90% 이상이 변형된 사람과 노출된 안면부의 60% 이상이 변형되고 코 형태의 2/3 이상이 없어진 사람이다. 3급 이하는 2급보다 경한 변형과 코 형태의 손실이 있는 사람이다.

〈표 4-3〉에 음영표시 된 유형의 장애인을 잠재적인 건설근로자 가능 인원이라고 가정하면 316,138명이다. 이 가운데 여성 장애인과 연소자 및 고령자를 제외하는 경우 약 개략적으로 약 10만명에 미치지 못할 것으로 생각된다.²⁰⁾

20) 2015년말 기준으로 전체 장애인 2,490,406명 중 60세 이상은 53.1%, 19세 이하는 3.6%였으며, 여성은 41.9%였다.

〈표 4-3〉 장애정도 및 유형별 등록장애인(2015년)

(단위: 명, %)

구분		전체	청각	언어	지적	안면
전체	인원	2,490,406	250,334	18,813	189,752	2,685
	비율	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1급	인원	197,922	6,836	158	49,873	58
	비율	7.9	2.7	0.8	26.3	3.6
2급	인원	337,873	45,429	2,104	65,073	415
	비율	13.4	18.1	11.2	34.3	13.5
3급	인원	432,586	40,772	7,780	74,805	909
	비율	17.4	16.3	41.4	39.4	33.9
4급	인원	370,303	54,540	8,767	1	1,194
	비율	14.9	21.8	46.6	0.0	44.5
5급	인원	521,989	64,084	3	0	67
	비율	21.0	25.6	0.0	0.0	2.3
6급	인원	632,733	38,673	1	0	2
	비율	25.4	15.4	0.0	0.0	0.0

주: 건설근로자로 취업할 수 있는 장애유형이라고 생각되는 장애인 표시하였음.

자료: 한국장애인고용공단, EDI 2016 장애인 통계.

2016년과 2017년 1/4분기 한국장애인고용공단 자료에 의하면 장애유형 중 지적장애인과 청각장애인은 취업자가 상대적으로 많은 편에 속하는 것으로 나타난다. 취업자수는 지체장애인이 가장 많게 나타나지만, 구직자수 대비 취업자수는 지적장애인이 34.0%, 지체장애인은 33.1%이다. 청각장애인은 36.6%, 언어장애인은 36.4%, 안면장애인은 37.5%로 나타났다. 특히 청각장애인은 〈표 4-4〉에서 제시하고 있는 것처럼 경증장애인의 비중이 높아서 건설근로자로 취업의 여지가 있다.

〈표 4-4〉 장애유형별 취업자수 및 취업률(1/4분기 기준)

(단위: 명, %, %p)

구분	구직자수 및 취업자수					취업률		
	2017 취업자수	2017 구직자수	2016 취업자수	2016 구직자수	취업자수 증감	2017년도 1/4분기	2016년도 1/4분기	증감
지체장애	1,942	5,869	1,886	5,008	-66.9	33.1	37.7	5074.9
뇌병변장애	419	1,343	382	1,209	-68.8	31.2	31.6	1277.8
시각장애	490	1,297	432	1,074	-62.2	37.8	40.2	1136.2
청각장애	540	1,476	537	1,323	-63.4	36.5	40.6	1386.4
언어장애	64	176	64	168	-63.6	36.4	38.1	231.6
지적장애	1,169	3,434	1,055	2,925	-66.0	33.5	36.1	2991.0
정신장애	269	957	224	757	-71.9	28.1	29.6	828.9
자폐성장애	90	266	90	240	-66.2	31.5	37.5	306.2
신장장애	88	356	103	258	-75.3	24.7	39.9	333.3
심장장애	10	39	12	30	-74.4	25.6	40.0	104.4
호흡기장애	10	35	10	23	-71.4	28.6	43.5	94.4
간장애	15	55	14	34	-72.7	27.3	41.2	106.7
안면장애	9	24	9	25	-62.5	37.5	36.0	87.5
장루요루장애	16	37	14	33	-56.8	43.2	42.4	89.8
뇌전증장애	37	117	34	97	-68.4	31.6	35.1	165.4
상이등급	44	96	42	76	-54.2	45.8	55.3	130.2
미분류	1	10	-	4	-	10.0	-	4.0
계	5,213	15,669	6924	13,284	-66.7	33.3	36.9	13350.7

자료: 한국장애인고용공단, 장애인 구인·구직 및 취업 동향(2017년 1/4분기).

〈표 4-5〉 장애등급별 구직·취업자수 및 취업률 현황(1/4분기 기준)

(단위: 명, %, %p)

구분	구직자수			취업자수			취업률		
	2017년도 1/4분기	2016년도 1/4분기	증감	2017년도 1/4분기	2016년도 1/4분기	증감	2017년도 1/4분기	2016년도 1/4분기	증감
1급	760	633	20.1	301	301	0.0	39.6	47.6	-8.0
2급	3,095	2,847	8.7	982	972	1.0	31.7	34.1	-2.4
3급	5,087	4,252	19.6	1,714	1,558	10.0	33.7	36.6	-2.9
4급	1,683	1,471	14.4	574	537	6.9	34.1	36.5	-2.4
5급	2,125	1,732	22.7	675	666	1.4	31.8	38.5	-6.7
6급	2,886	2,327	24.0	948	860	10.2	32.8	37.0	-4.2
7급	33	22	50.0	19	14	35.7	57.6	63.6	-6.0
미분류	-	-	-	-	-	-	-	-	-
계	15,669	15300	2.4	5,213	6924	-24.7	33.3	36.9	-3.6

자료: 한국장애인고용공단, 장애인 구인·구직 및 취업 동향(2017년 1/4분기).

〈표 4-6〉 직종별 구인배수(1/4분기 기준)

구분	구인배수		
	2017년도 1/4분기	2016년도 1/4분기	증감
관리직	0.5	0.8	-0.3
경영, 회계, 사무 관련직	1.8	2.1	-0.3
금융 및 보험 관련직	6.1	3.8	2.3
교육 및 자연과학, 사회과학 연구 관련직	0.8	1.4	-0.6
법률, 경찰, 소방, 교도 관련직	0.8	0.8	0.0
보건 및 의료 관련직	1.2	2.0	-0.8
사회복지 및 종교 관련직	1	1.7	-0.7
문화, 예술, 디자인, 방송 관련직	1.2	1.7	-0.5
운전 및 운송 관련직	2.6	2.3	0.3
영업 및 판매 관련직	3.2	3.0	0.2
경비 및 청소 관련직	1.4	1.2	0.2
미용, 숙박, 여행, 오락 및 스포츠 관련직	0.5	3.3	-2.8
음식서비스 관련직	1.3	1.7	-0.4
건설 관련직	2.4	3.1	-0.7
기계 관련직	2.3	2.5	-0.2
재료 관련직(금속·유리·점토 및 시멘트)	4	4.5	-0.5
화학 관련직	5.6	4.3	1.3
섬유 및 의복 관련직	3.7	2.4	1.3
전기, 전자 관련직	1.6	1.5	0.1
정보통신 관련직	1.7	1.6	0.1
식품가공 관련직	1.5	2.4	-0.9
환경, 인쇄, 목재, 가구, 공예 및 생산 단순직	1.1	0.8	0.3
농림어업 관련직	2.3	3.6	-1.3
미분류	-	-	-
계	1.6	1.6	0.0

자료: 한국장애인고용공단, 장애인 구인·구직 및 취업 동향(2017년 1/4분기).

2) 불필요한 거래비용 발생

장애인 건설근로자의 수급 불일치는 장애인 근로자에게 지불하여야 하는 임금수준을 상승시키는 요인이 될 수도 있다. 장애인 의무고용률 준수를 목적으로 하거나 또는 필요에 의해서 장애인 건설근로자를 고용하려고 해도 고용까지 이르는 것은 매우 어려운 것으로 나타났다. 2015년 이

후 최근 3개년의 장애인 구인 및 구직과 취업알선이 실제 취업으로 이어진 비중은 1%에도 미치지 못하고 있다.

장애인 건설근로자를 구인하기 위한 거래비용이 불필요하게 소요될 여지가 있다. 건설사업주는 장애인 의무고용률을 준수하기 위해서는 추가적인 비용을 부담해야 하는 상황이 될 수 있다. 장애인 건설근로자는 자신의 현장경력이나 숙련도보다 더 높은 임금을 요구하는 상황이 발생할 수 있고, 건설사업주는 추가되는 금액이 장애인고용부담금 이하의 금액인 경우 지급을 고민하게 되는 상황이 가능하다. 건설사업주는 추가적인 요구액이 고용부담금으로 납부해야 하는 금액보다 적다면 지급할 여지가 있기 때문이다. 이런 추가부담은 거래비용이라고 할 수 있다.

〈표 4-7〉 최근 3년 장애인의 건설 관련직종 취업률 추이

(단위: 명, %)

구분	2015년		2016년		2017년		
	평균	건설 관련직	평균	건설 관련직	평균	건설 관련직	
구인	인원수	21,228	369	21,441	569	24,667	721
	비율	100.0	1.7	100.0	2.7	100.0	2.9
구직	인원수	10,463	135	13,284	185	15,669	299
	비율	100.0	1.3	100.0	1.4	100.0	1.9
알선	인원수	8,529	71	11,122	117	12,125	86
	비율	100.0	0.8	100.0	1.1	100.0	0.7
취업	인원수	4,838	2	4,908	11	5,213	8
	비율	100.0	-	100.0	0.2	100.0	0.2
취업률	46.2	1.5	36.9	5.9	33.3	2.7	

주: 1. 각 연도 1분기 기준.

2. 취업률 = (취업자수/구직자수) × 100.

자료: 한국장애인고용공단 장애인 구인·구직 및 취업 동향, 각 연도 1/4분기.

그런데 이 상황이 장애인 건설근로자 수급에 따라 발생하는 것이 아니라, 의무고용제도에 의해서 발생한다는 것은 문제라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 의무고용률을 충족할 수 있을 정도로 충분히 장애인 건설근로자

가 확보되지 않은 상황이라면 더더욱 문제라고 할 수 있다.

장애인 건설근로자 고용과정에서 발생할 수 있는 불필요한 거래비용을 제거하기 위해서는 장애인력 구인서비스 강화가 필요하다는 의견이 장애인을 고용한 기업체에서 더 높게 나타나고 있다는 점에 주의를 기울일 필요가 있다. 그만큼 장애인 고용과정에서 많은 어려움을 겪었다는 것을 보여주는 것이기 때문이다.

〈표 4-8〉 장애인 고용 증진을 위한 필요사항(1순위)

(단위: %)

구분	계	장애인고용 여부	
		고용	미고용
계	100.0	100.0	100.0
부담금 인상	21.5	18.8	21.8
의무고용 범위 확대	5.2	5.1	5.3
장애인 고용장려금 증액	17.4	19.3	17.2
장애인고용 사업주에 대한 응자 등 금융지원 확대	18.8	19.3	18.7
장애인고용에 대한 세금감면	13.3	19.4	12.6
장애인고용 우수기업에 대한 정부 및 공공부문 우선구매 확대	1.4	4.2	1.1
장애인 직업영역개발을 통한 고용창출 활성화	6.7	4.1	7.1
적합한 장애인력 구인 서비스 강화	3.1	4.6	3.0
고용된 장애인의 관리를 위한 전문적인 지원서비스 강화	1.4	1.3	1.3
장애인의 직업적 능력 향상을 위한 교육훈련 서비스 강화	5.8	2.2	6.3
미이행 기업에 대한 제재 강화	0.7	0.4	0.8
장애인 고용에 필요한 시설의 설치나 장비 구입 지원	1.7	0.8	1.8
기타	0.2	0.0	0.2
특별히 없음	2.3	0.0	2.8

주: 한국장애인고용공단, 2016 기업체장애인고용 실태조사 결과.

자료: 한국장애인고용공단 고용개발원, 2016 장애인 통계.

3) 유인책(incentive) 부재

장애인 의무고용률을 준수하지 못한 경우 납부해야 하는 고용부담금에

대해서 헌법재판소는 유도·조정적 성격이라는 견해를 취하고 있다. 의무고용률을 유도·조정하기 수단으로 금전적인 부담을 지우는 것 이외의 방법이 제시될 필요가 있다. 현행의 장애인의무고용제도는 의무고용률을 유도하는 수단이 부족하다고 할 수 있다.

이런 상황은 <표 4-8>에서도 확인할 수 있다. 의무이행을 강제하는 수단으로는 부담금 인상(21.5%), 의무고용 범위 확대(5.2%) 등이다. 그러나 금융지원 확대(18.8%), 고용장려금 증액(17.4%), 세금감면(13.3%), 공공부문의 우선구매 확대(1.4%) 등 유인책 제공에 대한 요구가 더 높게 나타나고 있다. 특히 부담금 인상과 의무고용 범위 확대 등 규제적인 조치에 대해서는 장애인을 고용하지 않은 기업체의 비중이 더 높게 나타나고 있는데 비해, 유인책은 장애인을 고용한 업체의 비중이 더 높게 나타나 대조가 된다.

정책당국은 인센티브 제공을 통해서도 장애인 의무고용을 달성할 수 있을 것으로 판단된다. 추가로 실효적인 유인책을 개발하여 시행하는 정책적인 변화가 필요한 것으로 판단된다. 인센티브를 통한 장애인 고용확대는 규제정책이 아니며, 이에 따라 사업주의 영업활동 자유를 침해하지 않으면서도 정책목적을 달성할 수 있는 방안이다.

4) 낮게 설정된 공사실적액 기준

장애인고용촉진법에서는 상시근로자수 100인 이상을 장애인의무고용제도와 고용부담금제도의 대상으로 하고 있다. 그리고 상시근로자 산정이 어려운 경우에는 실적액 기준을 적용하도록 규정하고 있다. 2017년 건설업에 대해서는 실적액 75억 7,500만원이 적용되고 있다. 그런데 실적액 기준이 낮은 것으로 판단된다.

전문건설공제조합과 대한전문건설협회의 자료를 검토한 결과 75억

7,500만원은 금액이 낮게 설정된 것으로 판단된다. 즉 대상 사업주가 과도하게 포함되는 문제가 있을 수 있다. 2017년 7월 기준 상시근로자수 100인 이상인 전문건설업체는 약 540여 개인 것으로 조사되었다. 반면 기성액 기준 75억 7,500만원 이상인 전문건설업체는 2017년 1,953개인 것으로 파악되었다.

상시근로자수 파악이 어려워서 활용되는 실적액 기준을 적용하는 경우 장애인의무고용제도 및 고용부담금제도에 포함되는 전문건설업체수가 과도하게 발생하는 문제가 있다. 따라서 실적액이 상위로부터 540여 번째가 되는 전문건설업체의 기성액 수준을 기준으로 제도가 운영되는 것이 합리적인 것으로 판단된다. 실적액 기준이 상향조정되지 않으면 제도 운영의 정당성에 대한 문제제기가 있을 수 있다.

건설업은 생산이 이루어지는 현장의 공간적인 상황이 장애인이 취업하여 생산활동을 하는 것이 쉽지 않다. 또한 앞서도 제시된 것처럼 구인숫자에 비해 구직자가 적은 현상이 나타나고 있다.

건설업에서 장애인의무고용제도를 적용하는 것은 현실적인 어려움이 있으나, 취업 취약계층인 장애인의 인간다운 생활을 위해서 불가피하게 운영되고 있는 측면이 있다. 이런 상황에서 실적액 기준이 과소하여 대상업체수가 과도하게 확대되는 것은 건설업에서 장애인의무고용제도의 정당성을 상실할 우려가 있다.

5) 의무고용률 산정의 합리성 결여

장애인고용촉진법 제28조(사업주의 장애인 고용 의무) 제3항은 의무고용률에 관하여 규정하고 있다. 의무고용률의 헌법적 의미는 적극적으로는 장애인 고용증진에 기여할 수 있는 기준이라 할 수 있다. 다른 측면으로는 사업주의 자유를 제한하는 결과가 초래될 수 있다는 점이다. 따라서

의무고용률이 사업주의 영업의 자유를 과도하게 침해한다고 판단되는 경우에는 위헌의 소지가 있다고 할 수 있다.

〈표 4-9〉 의무고용률 결정요인 및 산정방식 비교

구분	결정요인	산정방식	비고
한국	· 장애인 출현율 · 기업체의 장애인 고용률 · 장애인 실업자수	· 산정식 부재	· 상시근로자 · 매 5년마다 조정 · 5.0% 내에서 결정
독일	· 사회적 합의	· 유럽공동체 지침의 6.0% 채택	· 주당 18시간 이상 근로자 기준 · 부정기적 조정
프랑스	· 사회적 합의	· 유럽공동체 지침의 6.0% 채택	· 전체 근로자 기준 · 부정기적 조정
일본	· 기업의 장애인 고용률 · 장애인 실업비중	· (장애인근로자 + 장애인실업자)/ (전체 상용근로자 - 업종별 제외 근로자 + 전체 실업자)	· 상용근로자 기준 · 부정기적 조정

자료: 고용노동부, 장애인 의무고용제도의 실효성 및 효과적 운영방안..

의무고용률은 전체 인구 중 장애인의 비율(장애인 출현율),²¹⁾ 전체 근로자 총수에 대한 장애인 근로자의 비율(기업체의 장애인 비율), 장애인 실업자수 등을 고려하여 5년마다 정하도록 하고 있다.

의무고용률 산정 및 수준에 대한 합리적인 근거가 제시되지 못한 상황에서 운영되고 있다. 뿐만 아니라 2019년까지 지속적으로 의무고용률이 상승되는 것으로 예정되어 있다.

의무고용률 산정의 합리적 근거가 부재한 상태에서 개별 산업의 특성이

21) 고용노동부 용역과제로 전광석 외에 의해 연구된 적절한 장애인 의무고용률 설정방안 연구, pp.3-4에서 제시된 바에 의하면 2009년 적용될 의무고용률 산정에서 장애인구 비율은 직접적인 결정기준으로는 사용되지 않고 간접적인 기준으로 사용되었다고 한다. 또한 직접적인 기준이 될 수 없다는 주장의 근거로 의무고용 대상은 넓게 보아 경제활동 가능 인구이고, 좁게 보더라도 취업의 의사와 능력이 있는 특정한 대상이기 때문에 모든 장애인을 의미하는 장애인구 비율은 의무고용률 산정과정에서 직접적인 기준으로 사용될 수 없다는 의견을 제시하였다.

고려되지 않고 일괄적인 적용은 개선의 필요를 제기하는 상황이라고 할 수 있다.

6) 공사원가 반영이 어려운 시장 환경

장애인 고용에는 추가적인 비용부담이 수반된다. 생산활동에 종사할 수 있는 보조시설과 안전시설 등을 확충해야 하는 상황이 대부분이기 때문이다.

그런데 건설업은 가격경쟁구조이기 때문에 장애인 고용에 수반되는 추가비용을 원가에 반영하기 어려운 상황이다. 특히 수주산업이라는 점과 수직적 도급생산방식이라는 측면과 맞물려 원가반영이 이루어지지 못하는 현실이다.

따라서 추가비용 부담은 건설사업주가 부담할 수밖에 없는 상황인데, 추가비용도 두 유형으로 나눌 수 있다. 장애인 고용에 따른 비용을 공사원가에 반영하지 못하는 상황이 있을 수 있고, 의무고용률을 준수하지 못해서 부담하는 고용부담금을 원가에 반영하지 못하는 상황이다.

(1) 장애인 고용 시 추가시설 비용

한국장애인고용정보원 자료(2017년 4월 12일 기준)는 장애인을 지원하기 위한 보조공학기기 지원품목을 제시하고 있다. 사무업무를 보조할 수 있는 장비 이외에도 생산활동 현장에서 필요한 장비들도 있다. 또 장애인 근로자를 보조하고 지원할 수 있는 인력이 추가로 필요한 경우도 있다. 사업주 입장에서는 이런 모든 요소가 비용을 추가적으로 투입하게 되는 항목이라고 할 수 있다.

그러나 이런 비용을 원가로 반영하기 어려운 구조가 건설시장 상황이

다. 공공공사와 민간공사 모두 가격이 가장 중요한 경쟁요소이기 때문이다. 이런 양상은 하도급 공사의 입찰과정에서 더욱 두드러지게 나타난다. 하도급공사는 건설업자 간 관계이며, 협력업체 사이에서 발생하는 경우가 대부분이기 때문이다. 따라서 하도급자는 공사원가에 장애인 고용에 수반되는 추가비용을 반영할 수 있는 구조가 없다고 할 수 있다.

〈표 4-10〉 장애인 근로자 상용보조 공학기기 지원목록

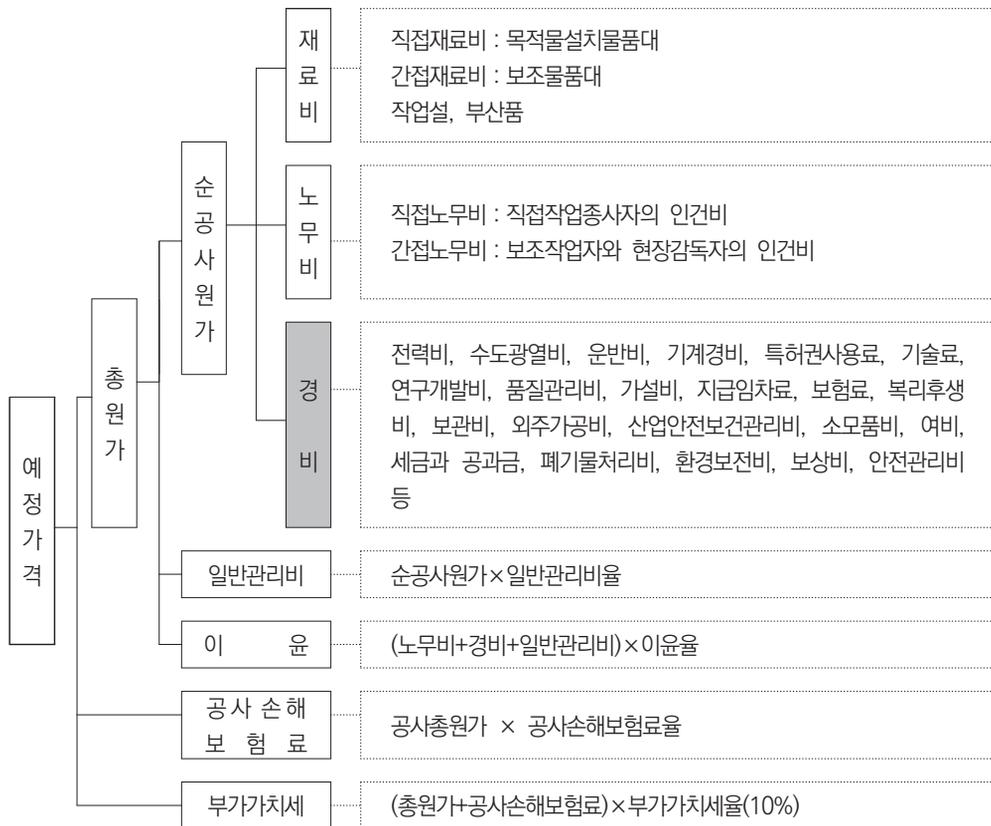
분류	품목
정보접근	점자정보단말기, 점자프린터, 화면확대 S/W 및 H/W, 음성출력 S/W 및 H/W, 확대독서기, 문서인식 S/W 및 H/W, 대형모니터, 특수키보드, 특수마우스, 입력보조장치, 선택장치, 자세보조장치, 특수 S/W
작업기구	높낮이조절 작업테이블, 경사각 작업테이블, 휠체어용 작업테이블, 특수작업 기구 및 장비, 특수작업의자, 작업물운송운반장치
의사소통	신호장치, 골도전화기, 문자전화기, 화상전화기, 소리증폭장치, 음성메모기, 보완대체의사소통장치
사무보조	시각장애인용 계산기, 책장 넘기는 도구, 수화기폴더, 팔지지대, 필기보조도구, 원고폴더

자료: 한국장애인고용공단 홈페이지.

(2) 고용부담금 계상 어려움

고용부담금은 준조세의 성격을 갖고 있다. 2002년 제정된 부담금관리기본법은 제2조에서 부담금은 분담금, 부과금, 기영금 등 명칭이 있고, 이 명칭 이외에도 재화 또는 용역 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무를 의미하는 것으로 규정하고 있다. 또한 법률에 의하지 않고는 부담금을 설치할 수 없도록 규정하고 있고, 부담금을 설치할 수 있는 법을 [별표]에서 명시하고 있다. 장애인 고용부담금 부과 근거는 제67호에 명시되어 있다.

부담금은 조세는 아니지만 금전적인 부담을 지우는 것이므로 엄격한 설치와 관리·운영을 부담금관리 기본법에서 명시하고 있다. 즉 부담금운용 종합보고서를 국회에 제출하도록 의무화하고 있다. 또한 부담금운용의 평가에 관한 규정을 두고 기재부장관에게 부과목적, 부과실태, 사용내용의 건전성, 부과절차의 공정성 및 존치 필요성을 지속적으로 점검·평가하도록 하고 있다. 그리고 부담금의 존치 필요성에 대해 3년마다 1회씩 점검·평가하고 결과를 국회에 제출하도록 하고 있다.



[그림 4-2] 건설공사 원가구성

이처럼 부담금은 부과권자의 금전채권으로서 납부대상자에게는 조세에

준하는 금전적인 부담이라고 할 수 있다. 준조세의 성격을 갖는 고용부담금은 공사원가 산정 시 반영되어야 하나, 현행 원가항목 중 경비항목에는 반영하는 것이 쉽지 않다.

이에 따라 고용부담금 대상 건설업체와 비대상 건설업체 간 수주경쟁이 발생하는 경우 부담금 대상이 되는 상시근로자수 100인 이상 또는 실적액 기준 75억 7,500만원 이상인 업체가 불리해지는 결과가 초래될 수 있다. 고용부담금을 반영하는 경우 가격경쟁력에서 뒤쳐질 수 있기 때문이다.

7) 건설업 생산구조 및 환경의 문제

일반적으로 건설현장에서 생산은 수직적인 도급에 의해서 이루어진다. 원도급자와 하도급자는 대등한 계약의 당사자로 상정되지만, 현실은 그렇지 못하다. 협상력의 차이로 인하여 부당행위가 발생하기도 한다. 부당행위가 발생할 수 있는 요인이 다양하지만, 건설공사는 현장 단위로 관리되는 제도들이 다수 있기 때문이다. 대표적으로 산업안전관리를 들 수 있다. 현행 산업안전보건법 제18조는 안전보건총괄책임자에 관해 규정하고 있고, 동 조에서는 “같은 장소에서 행하여지는 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 대통령령으로 정하는 사업의 사업주는 그 사업의 관리책임자를 안전보건총괄책임자로 지정”이라고 명시하고 있다. 시행령 제23조의 대상사업을 규정하면서 “수급인과 하수급인의 공사금액을 포함한 공사의 총 공사금액이 20억원 이상인 건설업”을 포함시키고 있다.

또한 입찰참가자격 사전심사에서는 환산재해율을 신인도 항목에서 평가하고 있다. 300억원 이상 공사에 입찰자로 참여하는 종합공사업자가 평가받게 된다.

이런 제도들로 인하여 건설공사 현장은 원도급자에 의해서 현장의 통제 및 관리가 이루어지는 것이 일반적인 상황이다.

건설근로자를 고용하는 권한은 사용자에게 있고, 대부분 하도급자에 의해 고용되고 있다. 따라서 하도급자 임의로 근로자를 고용하고 사용할 수 있어야 하나, 현실은 그렇지 못하다. 원도급자가 명시적·암묵적으로 건설 근로자를 제한하는 사례는 일상적으로 발생하고 있다. 특히 안전관리에 지장을 초래할 수 있다고 판단되는 경우는 더욱 그렇다고 할 수 있다.

〈표 4-11〉 하도급 시공단계 부당행위 유형

구분	상세 내용
시공단계	<ul style="list-style-type: none"> - 설계도 외의 공사 시공지시 및 추가공사비 불인정 - 차재, 인력, 시간 등 추가지시 및 추가공사비 불인정 - 현장경비 부담강요 - 원사업자 부담공사비(산재 등 보험료)의 하수급자 전가 등

건설현장 운영의 현실을 감안하면 장애인 근로자의 고용에 필요한 추가 시설은 현장 단위로 설치되는 것이 합리적이라고 할 수 있다. 동일 현장에서 특정한 시설이 설치되는 경우 시설을 필요로 하는 해당 장애인은 모두 이용할 수 있다. 그러나 현장을 총괄적으로 관리·운영하는 원도급자가 장애인 고용에 필요한 추가시설을 설치하지 않고 있다.

건설공사는 건설산업기본법에 의해 건설업자의 업무범위가 나누어져 있고, 원도급자와 하도급자 공사금액도 연관성을 갖고 있다. 즉 원도급자가 입찰참여 시 장애인 의무고용에 필요한 추가시설 비용 또는 고용부담금 항목을 포함하여 입찰가격의 원가를 작성해야 하도급자도 반영할 수 있다. 그런데 관련 비용이 원가의 경비항목에 반영되지 못하는 구조로 운영되고 있다.

2. 건설업 장애인의무고용제도 개선방안

1) 취업정보망 구축과 취업지원 홍보

(1) 취업정보망 구축 및 활용도 제고

장애인 근로자를 고용한 사업주 중 취업알선기관을 이용한 경우는 민간 취업알선센터 비중이 가장 높게 나타났다. 다음으로 한국장애인고용공단과 고용센터를 이용한 빈도도 높게 나타나고 있다.

구직자는 민간에서 온라인으로 운영하는 구인구직 정보제공 사이트(site) 등을 이용하는 비중이 높으며, 구인구직 정보를 제공하는 스마트폰 기반의 앱(App)도 많이 사용한다. 고용센터 또는 워크넷(work-net)에 등록하거나 민간 취업알선센터를 통해 일자리를 구하기도 한다.

이에 비해 건설근로자는 구인 구직과정은 특징적이라고 할 수 있다. 인터넷 사이트나 고용센터 등의 공식적인 취업알선기관의 역할이 크지 않다. 건설사업주가 취업알선기관 등의 수단을 활용하기도 하나, 비중이 매우 낮다. 공식적인 취업알선 수단에 대한 구직자들의 활용도가 높지 않기 때문이다. 이들 취업정보망을 통한 취업 비중이 매우 낮다. 취업알선을 기대하기 어렵다고 해도 과언이 아니다.

이처럼 공식적인 취업알선수단의 역할이 미미한 고용환경 및 고용형태와 일하는 방식을 고용센터 또는 워크넷 기반의 취업알선과 조화되지 못하기 때문이다. 특정한 공사현장이 개설되어 공사가 진행돼도 공사의 완공 때까지 모든 건설근로자가 일하는 것이 아니다. 공종별로 진행되는 공사에 필요한 직종의 근로자가 노동을 제공하고, 이후에는 다른 직종의 근로자가 일하게 된다. 생산방식의 기계화가 낮아서 노동의존도가 강하며,

일의 진행이 작업팀 단위로 이루어지는 상황이 대부분이다. 건설근로자 취업은 현장에서의 경력과 유대관계를 통해서 형성되고 축적된 비공식적인 관계가 활용되는 경우가 많다.

따라서 인맥에 포함되지 못한 구직자는 구인자와의 정보 연계가 원활하게 이루어지지 못하고 있는 상황이다. 이를 개선하기 위한 수단을 마련하는 것이 개선방안이 될 수 있다.

건설사업주의 구인 경로와 장애인 건설 관련 직종 구직자를 연계할 수 있는 취업정보망 구축이 필요하다. 고용센터 또는 워크넷(work-net)과는 다른 시스템을 구축하여야 할 필요성이 크다.

이런 개선의 실효적인 대안으로는 건설근로자공제회가 운영하는 시스템과 한국장애인고용공단의 시스템을 연계하는 체계 구축이 필요하다.

〈표 4-12〉 장애인 고용 업체의 장애인 채용 시 주로 이용한 취업알선기관(1순위)

구분	계	의무고용 여부			규모별			부담금 납부대상(100 인 이상)
		비의무 (5~49인)	의무 (50인 이상)	50~299인	300~999인	1,000인 이상		
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
한국장애인고용공단(지사·직업능력개발원)	11.3	3.3	20.4	18.5	26.2	37.6	23.3	
고용노동부(고용센터)	11.6	9.8	13.6	13.6	14.9	8.6	13.1	
지방자치단체(일자리센터)	2.0	0.0	4.3	4.3	4.0	5.2	5.2	
민간·공공포함 직업능력개발 훈련기관	0.5	0.0	1.1	10.9	1.7	2.0	1.2	
장애인기관(복지관, 장애인단체)	1.9	0.3	3.9	3.8	4.7	2.4	4.4	
학교(일반학교, 특수학교 포함)	1.0	1.2	0.9	0.9	1.2	0.0	0.9	
민간 취업알선업체	17.2	19.8	14.1	14.6	13.3	8.1	14.3	
국가보훈처	0.4	0.0	0.9	0.9	0.3	3.5	0.7	
취업알선기관을 이용한 적 없음	54.1	65.6	40.9	42.6	33.7	32.7	36.8	

주: 상시근로자 5인 이상 장애인 고용 업체를 대상으로 조사한 결과이며, 2015년말 기준.

자료: 한국장애인고용공단, EDI 2016 장애인통계연보,

(2) 효과적인 취업정보 제공 및 관리방안 모색

현행 장애인복지법 제32조의4 제1항은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 장애인 등록 시 재활 및 자립에 필요한 각종 정보를 제공하도록 명시하고 있다.²²⁾ 그러나 장애인 근로자가 건설현장에 취업할 수 있도록 적극적인 취업정보 제공과 운영이 미흡한 것으로 판단된다.

구직 정보를 적극적으로 알선하고, 장애인 근로자들에게 취업지원 기관을 적극적으로 홍보할 수 있는 체계가 마련돼야 한다. 건설사업주의 장애인 구인이 장애인 근로자의 구직에 비해 많은 것으로 나타나고 있음에도 실제 취업은 매우 저조한 상황인데, 이는 취업정보의 연계와 구직에 관한 정보 부족에도 원인이 있다고 할 수 있다.

건설사업주는 현장에서 일할 수 있는 장애인에 관한 정보와 장애인 건설근로자의 경력 및 숙련도에 관하여 파악할 수 있는 수단이 없다. 또한 장애인 근로자도 현장에 접근할 수 있는 정보가 부족한 것으로 판단된다. 이는 장애인을 고용한 사업주가 한국고용공단 또는 고용안정센터 등의 공공 취업알선을 주로 이용한 것을 통해서 알 수 있다. 일반적인 건설사업주의 구인 경로와 다르다고 할 수 있다.

이런 상황을 개선하기 위해서는 노동의 공급자에 관한 정보를 관리할 수 있는 기관(예를 들어 한국장애인고용공단 또는 장애인협회)이 장애정보와 이력을 관리하고 효과적으로 제공할 수 있는 체계가 구축되어야 한다. 특히 장애가 민감한 개인정보라는 측면에서 관리기관 및 시스템을 구축하는 것이 구인자와 구직자 모두에게 도움이 될 수 있다.

22) 장애인복지법 시행규칙 제18조의2 제1항 관련 별표 1의 2에서는 장애인고용촉진법에 따른 장애인 고용촉진 및 직업재활에 관한 정보를 장애인 등록 시 제공하도록 하고 있다.

(3) 공공 취업알선기관 중 장애인 전담 기관 운영

고용노동부는 매년 건설근로자를 대상으로 하는 무료취업에 예산을 투입하고 있다. 이 사업은 고용노동부 산하 기타공공기관인 건설근로자공제회에 의해 위탁 운영되고 있다. 건설근로자공제회는 전국에 직영 센터 및 재위탁기관을 선정하여 취업지원 성과를 제고하고 있다.

공공부문에서 무료로 건설근로자 취업지원을 하는 것은 의미와 필요성이 큰 사업이라고 할 수 있다. 특히 건설 현장에서 사용자와 근로자 간 불일치가 일상적이며, 이는 서로에 대한 정보의 부족과 비대칭에서 발생하는 점에서 취업지원은 정보의 연계수단으로서도 의미가 크다.

그러나 아직 장애인 단체 또는 기관이 재위탁사업자로 선정된 사례는 없다. 장애에 관한 정보는 매우 민감한 개인정보이며, 엄격하게 보호·관리되어야 한다. 민감한 개인정보라는 점도 장애인 근로자의 수급 불일치에 중요한 요인이라고 할 수 있다. 따라서 장애인 정보를 관리하고 건설 현장에 취업을 지원할 수 있는 기관을 재위탁자로 선정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

2) 건설업의 의무고용률 하향조정

장애인 중 경증장애를 갖고 있으면서 청각, 언어, 지적장애인이 건설근로자로 일할 수 있는 여지가 상대적으로 높은 것으로 판단된다. 그러나 건설현장에서 노동을 제공할 수 있는 여지가 크다는 것이지, 실제 건설현장에서 노동을 제공할지 여부는 장애인 근로자의 선택이다. <표 4-7>에서 제시하고 있는 결과에 의하면 장애인 근로자 중 건설현장에서 노동을 제공할 의사가 있는 근로자는 많지 않은 것으로 판단된다. 2016년과 2017년 1/4분기의 건설 관련직종 취업자의 비중이 0.2%에 불과한 것으

로 나타났다.

건설현장에서 취업하기 위해서는 노동의 공급자와 수요자의 의사가 합치되어야 한다. 이 점에서 노동 공급자인 장애인 근로자의 의향이 크지 않다고 할 수 있다. 그리고 이런 상황이라면 건설업에 대해서는 의무고용률이 인하되는 것이 타당하다. 건설사업주가 장애인 근로자를 고용하려는 의사가 있어도 구직자를 확보할 수 없는 상황이라면 의무고용률 준수는 현실적으로 어렵고, 사업주의 의사에 반하여 고용부담금을 부담해야만 하는 상황이 될 수밖에 없다.

건설업에 적용될 장애인 의무고용률은 잠재적 근로자의 규모와 노동 공급의향 등을 종합적으로 검토하여 결정하여야 한다. 건설업을 대상으로해서는 현재 적용되고 있는 의무고용률보다 하향조정은 반드시 필요하다.

3) 실적액 기준의 상향조정

상시근로자수 산정이 곤란한 경우 적용하는 실적액 75억 7,500만원은 조정이 필요하다. 2016년 기준 고용부담금을 신고한 건설업체(종합, 전문, 전기 및 통신 포함)는 791개였다. 전체 고용부담금 신고건수는 14,666건이므로 5.4%를 차지했다. 제조업이 4,709건으로 32.1%, 사업시설관리 및 사업지원서비스업 12.5%, 보건업 및 사회복지서비스업 8.8%로 건설업보다 높았다. 도매 및 소매업 5.5%, 전문, 과학 및 기술서비스업 5.5%, 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업 5.4%로 건설업과 유사한 규모를 보였다.

제조업이 산업 전체에서 차지하고 있는 비중이 크기 때문에 고용부담금 신고건수도 많다고 할 수 있다. 제조업을 제외한 다른 산업은 대부분 서비스업 분야이다. 유형의 재화를 생산하거나 제공하는 것이 아니라 서비스를 제공하는 것이므로 관련 분야에 관한 지식 또는 경험이 필요한 분

야라고 할 수 있다. 이들 분야는 장애의 유무가 상대적으로 취업에 큰 영향을 미치지 않는다고 할 수 있다.

이런 상황들을 감안하면 건설업의 고용부담금 신고건수는 낮은 비중이라고 할 수 없다. 19개 산업분류 중 7위에 해당하기 때문이다. 장애인 의무고용제도 적용 대상이 되는 건설업체가 과다하다고 할 수 있다. 상시 근로자 100인 규모 건설업체의 기성액을 반영할 수 있는 실적액 산정이 필요하다. 이 수준은 현재의 75억 7,500만원보다는 높은 수준이라고 할 수 있다.

4) 인센티브 제공

공공부문이 운영하는 건설근로자 무료취업 지원기관이 장애인 취업알선 시 가산점 혜택 제공 등 장애인 건설근로자 취업알선에 적극적으로 나설 수 있는 유인책(incentive)이 마련되어야 한다.

장애인 근로자 중에서는 장애를 숨기는 경우가 있을 수 있다. 취업에서 불이익을 당할 것을 우려하기 때문이다. 취업정보가 효과적으로 제공되면 이런 일이 방지될 수 있다. 장애 때문에 취업과정에서 불이익을 당하는 것이 아니라, 장애인 의무고용 적용 대상 사업주에게는 오히려 우대될 수도 있기 때문이다.

장애인 의무고용률을 충족하고 고용관리가 잘 이루어지는 건설업체를 대상으로 고용관리 우수업체 인증과 근로감독의 유예 등 제도적 유인방안이 시행되면 효과가 있을 것으로 판단된다.

조세혜택도 건설사업주에게는 유인제도로 사용될 수 있다. 사업주는 경영활동 과정에서 비용 절감을 중요하게 고려한다. 세금은 중요한 비용에 해당된다. 장애인 의무고용률을 충족하고 유지하는 건설사업주에게 지원할 수 있는 조세혜택을 모색할 필요가 있다. 중증장애인의 경우 임금 등

의 인건비를 2배로 인정하여 손금처리 해 주는 제도도 검토해 볼 수 있을 것으로 생각된다. 또한 정기적으로 시행되는 세무조사를 유예해 주는 방법도 의무고용률 준수를 유인할 수 있는 제도가 될 수 있을 것으로 판단된다.

5) 건설업의 고용부담금 하향조정

고용부담금은 장애인 고용 사업주와 미고용 사업주 간 재산상 형평성을 제고하기 위한 목적을 갖고 있다. 그러나 구조적으로 고용 가능한 장애인이 부족하거나 없는 상황에서는 형평성 실현에 아무런 도움이 되지 못하는 제도가 될 수 있다.

업종별로 장애인 근로자 고용 환경이 상이하다. 이런 상황이 고려되지 않은 의무고용률 적용과 미고용에 따른 고용부담금 부과는 비합리적인 제도 운영이라고 할 수 있다.

건설 현장에서 노동력을 제공할 수 있는 장애를 갖고 있는 근로자는 매우 제한적이라고 할 수 있다. 장애인 근로자 구인이 어려워 고용부담금을 선택할 수밖에 없는 상황일 수도 있다.

건설 현장에서 노동력을 제공할 수 있는 장애유형이 제한적이라는 점을 가정하면 추가되는 시설비용도 적을 수밖에 없다. 고용부담 산정에 활용되는 부담기초액은 장애인 고용 사업주의 추가비용이 고려된다. 그런데 건설업은 이 비용이 크지 않다.

이처럼 제한적인 장애인 건설근로자 구인과 상대적으로 적은 추가비용 등을 감안할 때 건설사업주를 대상으로 하는 고용부담금은 탄력적인 운영이 필요하다.

6) 공사원가에 반영

공사원가 산정 시 장애인 고용 시 필요한 추가시설 비용 및 의무고용률을 준수하지 못하는 경우 납부해야 하는 고용부담금을 반영할 수 있도록 개선이 필요하다.

현행 중앙정부 계약예규는 예정가격작성기준을 규정하고 있고, 제15조부터 제22조에 걸쳐 공사원가계산에 대해서 규정하고 있다. 예정가격작성기준 제19조 제3항에서 경비의 세비목을 규정하고 있다. 지방계약법에 근거를 두고 있는 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준도 공사 원가계산을 규정하고 있다.

이들 예규에 따르면 공사원가는 공사 시공과정에서 발생한 재료비, 노무비, 경비의 합계액으로 정의하고 있다. 여기서 경비는 공사의 시공을 위하여 소요되는 공사원가 중 재료비, 노무비를 제외한 원가라고 명시하고 있다. 경비는 기업의 유지를 위해 관리활동부문에서 발생하는 일반관리비와는 구분하고 있다.

경비의 세비목 중 세금과 공과금은 시공현장에서 해당 공사와 직접 관련하여 부담할 재산세, 차량세, 사업소세 등의 세금과 공공단체에 납부하는 공과금으로 규정하고 있다.

이처럼 준조세 성격을 띠는 부담금을 계상할 수 있는 명시적인 규정이 없는 상황이라고 할 수 있다. 이에 따라 공사 원가계산에서 의무고용률 준수과정에서 발생하는 추가비용 및 고용부담금을 확보할 수 있는 여건이 미비한 상황이다.

1. 요약 및 결론

장애인은 취업의 취약계층이며, 보호가 필요하다는 점은 인정된다. 현재의 장애인 의무고용제도와 고용부담금은 장애인 취업보호라는 측면에서 정당성과 효과가 인정될 수 있다.

그러나 모든 산업을 대상으로 일괄적으로 적용되는 것은 검토와 개선의 필요성이 있는 것으로 판단된다. 장애인 의무고용제도와 고용부담금이 사업주의 영업활동을 제한하는 규제로 작용할 수 있기 때문이다. 장애인 취업보호와 사업주의 영업활동 자유가 조화될 수 있는 범위에서 제도가 운영되어야 하기 때문이다.

건설업은 수주산업으로 생산요소의 활용과정이 다른 산업과 다른 특징이 있다. 특히 노동은 가변적인 성격이 강해서 대부분의 건설근로자가 임시·일용직이다. 생산방식도 수직적 도급에 의해 이루어지고 있어 비용전가가 가능한 구조이다.

건설업 산출물의 고정성으로 옥외생산이 일반적이다. 공사가 진행되는 일정기간 동안만 생산시설이 투입되고 이동된다. 고정된 생산시설을 설치하기 어렵다. 또한 재해 발생위험이 높아서 특정한 유형의 경증 장애인만 건설현장에서 일 할 수 있다. 건설사업주가 장애인 근로자를 구인하려고 해도 구직자가 많이 부족하다.

건설사업주는 의무고용률을 준수하기 어려운 환경이다. 또한 현장에 장애인 근로자의 생산활동을 지원하는 추가시설 설치도 크게 필요하지 않다. 왜냐하면 특정한 유형의 경증장애인만 노동을 제공할 수 있는 제한적

인 여건이기 때문이다.

상시근로자수 파악이 어려운 경우 적용되고 있는 실적액이 낮은 수준이라고 할 수 있다. 상시근로자 100인 이상 전문건설업체의 2016년 실적액은 75억 7,500만원보다 높은 수준인 것으로 조사되었다. 실적액 기준에 대한 재검토가 필요하다고 할 수 있다.

이런 점들이 고려되지 않고 일괄적인 의무고용률과 고용부담금 적용은 과도한 규제라고 할 수 있다. 개선의 필요성이 큰 것으로 판단된다. 개선의 방향은 건설업은 의무고용률의 인하 및 단계적 적용과 고용부담금 인하가 될 수 있을 것으로 생각된다.

2. 정책적 시사점

건설업이 수주산업이라는 점을 감안하여 장애인 고용에 필요한 비용 및 부담금이 산정될 수 있는 환경을 조성하는 것이 필요하다.

내국인으로 건설 현장에서 노동을 제공할 장애인 근로자를 구인하는 것은 사업주에게 매우 어려운 현실이므로 제도개선이 필요하다. 건설근로자를 고용하여 생산활동을 하는 전문건설업은 29개 업종이 있고, 이들은 해당 업종의 특성에 따라 근로자 사용에서 차이가 있다. 대표적으로 노동력 사용이 많은 업종은 철근콘크리트업종이라고 할 수 있는데, 이 업종의 현장에서는 근로자의 많은 비중을 차지하고 있는 것은 외국인 근로자이다. 자재 개량 등으로 숙련도보다는 근력이 더 생산성에 중요한 요소가 되고 있는 상황이다. 이로 인하여 평균 연령이 높은 내국인 근로자들도 철근·콘크리트 현장에는 많지 않은 실정이다.

이런 상황에서 내국인으로 장애인 근로자를 구인하는 것은 현실적인 어려움이 되고 있다. 특히 근력을 요구한다는 측면에서는 장애인 중에서도 청각 장애인 등의 일부 장애인만이 구인 가능한 대상이 되고 있다. 그러

나 이들에 대한 인력풀(pool)이나 근로자 정보를 얻을 수 있는 환경이 구축되어 있지 못한 상황이다.

건설 현장은 여전히 재해발생이 많고, 재해 발생 시 중대재해 비중이 매우 높다. 건설업 장애인의무고용과 관련하여 이에 관한 고려가 빠져 있어 개선이 필요한 것으로 판단된다. 재해는 인적 요소에 의한 발생이 많다는 점에서 장애인 근로자의 건설 현장 고용에 따른 재해예방 수단에 대해서는 고려되지 않고 있는 것으로 판단된다.

사업주 측면에서는 장애인 근로자의 현장 고용에 따른 추가적인 인력²³⁾ 및 시설 등의 비용이 수반되게 된다. 그리고 이런 비용은 건설 현장이 고정 사업장이 아니라는 측면에서 자산으로 활용되지 못하고 비용으로 처리될 수밖에 없다.

건설 현장에서 장애인 의무고용에 대해서는 현실적인 여건을 반영하는 제도개선이 검토되는 것이 타당하다. 장애인고용촉진법 및 시행령에서 규정하고 있는 의무고용 비율을 건설업에 대해서는 인하여 적용하는 것이 필요하다. 의무고용률 인하 주장은 장애인 근로자 중 건설 현장에서 일 할 수 있는 근로자가 제한적이라는 현실적인 상황에 근거를 두고 있다. 이런 상황을 감안하지 않고 전 산업에 대해서 일괄 적용되는 의무고용률은 건설업에서는 큰 부담이 될 수밖에 없으며, 생산활동을 제한하는 규제에 해당하므로 재검토되어야 한다.

장애인 의무고용제도의 주 대상은 중증장애인이어야 한다. 중증장애인은 취업에 상당한 어려움과 불이익을 당할 우려가 있다. 그래서 제도적으로 보호의 필요가 크다. 장애의 정도가 매우 경한 경우는 특별히 보호되어야 하는지에 대해서는 신중한 접근이 필요하다고 할 수 있다. 장애인 의무고용제도가 사업주의 영업 및 생산활동에 규제로 작용될 수 있기 때문

23) 청각장애인을 고용하는 경우 작업지시와 안전관리 등을 위해서는 수화가 가능한 인력이 필요하다. 즉 장애인 고용 과정에서 구인의 어려움뿐만 아니라 현장에서 작업을 관리하는 자의 선택도 제한적이거나, 수화를 할 수 있는 인력을 추가로 투입하여야만 한다.

이다. 따라서 장애인의 취업보호라는 목적과 사업주의 경영활동이 합리적이고 객관적으로 조화될 수 있도록 고려되어야 한다. 이런 접근에 의하면 건설업은 장애인 의무고용제도 적용에 적합하지 않은 업종이라고 할 수 있다. 그러므로 건설업은 의무고용률을 인하하는 방안이 적극적으로 검토되어야 한다.

건설업을 대상으로 한 장애인 의무고용률 인하는 고용부담금 제도 운영 측면에서도 타당성이 있을 것으로 생각된다. 고용부담금은 부담기초액 산정에 따라 납부금액이 달라진다. 고용부담금은 장애인 고용 시 추가로 발생하는 비용을 감안하고 있다. 그런데 건설현장은 중증장애인의 접근이 매우 제한적이고 고정된 생산시설이 아니므로 시설 추가설치가 어렵고, 설치할 수 있는 시설도 많지 않다. 따라서 부담기초액도 현재보다 낮은 수준으로 적용하는 것이 합리적이다.

건설업 대상 고용부담금 인하의 필요성은 장애인 구직자 부족에서도 도출된다. 건설사업주가 구인의 의사가 있어도 장애인을 건설근로자로 고용하기 매우 어려운 여건인 것이 현실이다. 이런 현실을 감안하지 않고 일괄적인 고용부담금을 부담시키는 것은 합리적이지 못하다. 따라서 고용부담금 인하가 필요하다.

현실적으로 의무고용률 인하가 부담스럽다면 장애인 건설근로자 취업알선 시스템과 인력풀(pool)이 구축될 때까지 단계적으로 유예하는 방식도 검토될 수 있어야 한다.

건설 현장에서 사업주와 장애인 근로자 간 구인과 구직과정에서 발생하는 정보비대칭을 해소할 수 있는 수단이 마련되어야 한다. 장애인 임금근로자 중 건설업에 취업하고 있는 비중이 낮지 않은 것으로 나타나고 있다. 한국장애인고용공단에서 근로자 풀(pool)을 관리하는 방안이 모색되어야 한다.

참 고 문 헌

■ 문헌자료

- 강동욱·김경아(2011), 기업규모별 고용부담금 차등적용 방안, 한국장애인고용공단 고용개발원.
- 강동욱·김수정·박봉선·김태균(2016), 2016년 장애인고용기업 추가비용 조사, 한국장애인고용공단 고용개발원.
- 건설근로자공제회(2012), 건설근로자 반값 취업지원사업 성과평가 및 발전방안에 대한 연구, 대한건설정책연구원.
- 건설근로자공제회(2016), 2015 건설근로자 종합실태조사.
- 건설근로자공제회(2016), 2015 건설근로자 퇴직공제 통계연조.
- 고용노동부(2010), 장애인 의무고용제도의 실효성 및 효과적 운영방안, 연세대학교.
- 고용노동부(2013), 적절한 장애인 의무고용률 설정방안 연구, 연세대학교.
- 고용노동부 보도자료(2015), 장애인고용종합대책(2015. 1. 29).
- 기획재정부(2015), 2016~2020년 국가재정운용계획.
- 김호진·김언아·남용현·김용탁·김인식(2017), 2017 장애인고용서비스 최적화 방안, 한국장애인고용공단 고용개발원.
- 남용현(2015), 국가공무원 장애인 고용 증진 방안-장애인고용부담금 부과 검토를 중심으로, 한국장애인고용공단 고용개발원.
- 대한전문건설협회(2016), 2015 전문건설업 통계연보.
- 대한전문건설협회(2016), 2015 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.
- 대한건설협회(2016), 완성공사 원가통계.
- 박광배·김태준(2017), 건설업 적정임금제 도입의 영향 및 검토과제, 대한건설정책연구원.
- 통계청(2016), 경제활동인구조사.

통계청, 건설업조사보고서, 각 연호.

한국장애인고용공단(2017), EDI 2016 장애인 통계.

한국장애인고용공단(2017), 한국장애인고용공단 장애인 구인·구직 및 취업 동향 2017년
1/4분기.

■ 인터넷자료

국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

한국은행(<http://www.bok.or.kr/>)

한국장애인고용공단(<https://www.kead.or.kr/index.jsp>)

한국장애인고용공단 고용개발원(<http://edi.kead.or.kr/>)

e나라지표(<http://www.index.go.kr/>)

건설업 장애인의무고용제도 개선방안

2017년 8월 인쇄

2017년 8월 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

