http://www.cerik.re.kr

건설동향브리핑

CERIK

제687호
2018. 12. 10

정책동향

건설 분야 남북협력, 단기적 사업부터 발굴·추진해야
공공공사의 공기 적정성 확보는 선택 아닌 필수

시장동향

전국 주택 전세가격 12개월 연속 하락

산업정보

주 52시간 근무제 시행의 영향 분석
2019년 건설업 근로자의 공종별 · 직종별 수급 전망

건설논단

선한 의도로 나쁜 결과 낳는 규제 강화

한국건설산업연구원
Construction & Economy Research Institute of Korea

건설 분야 남북협력, 단기적 사업부터 발굴·추진해야

– 북한 인프라 연구·조사, 남북 공유 하천 정비, 북한 골재 반입 등 검토 필요 –

김정은 국무위원장의 서울 답방과 제2차 북미정상회담 개최가 이루어지면 한반도의 비핵화와 함께 남북경제협력의 본격적인 추진 가능성이 더욱 커질 것임.

- 북한 비핵화가 본격화되면 대북 제재에 대한 완화 요구가 커지면서 제한적 범위에서의 남북 경제협력사업이 추진될 가능성이 있음.
  - 미국은 '선(先) 비핵화·후(後) 제재 해제' 입장이지만, 중국과 러시아는 제재 완화를 검토해야 한다고 주장하고 있음. 북한은 '미국에 대한 신뢰 없이 우리가 먼저 핵무장을 해제하는 일은 절대로 없다'며 대북 제재 해제를 요구함.

- 판문점선언과 평양공동선언에서 추진키로 합의한 남북 연결 철도 및 도로 사업 등은 북한의 명확한 비핵화 추진으로 미국과 UN의 양해가 있으면 추진이 가능함.
  - 한편, UN 제재위원회와 미국은 남북철도 공동조사에 필요한 유류 등 물자들의 대북 반출을 승인했음(2018. 11. 27).

<표 1> 건설 분야 주요 남북협력 추진 사업

구분	사업 유형
지원사업(안) [연구·조사]	① 북한 국토종합개발계획 ② 북한 도로, 철도, 항만, 공항, 전력, 수자원 등 개별 인프라 유형별 중·장기 개발 전략 ③ 북한 핵심 개별 인프라 프로젝트에 대한 타당성 분석 ④ 북한 건설산업 육성 정책 ⑤ 북한 건설인력 훈련기관 설립
인프라 개발사업(안) [실제 사업]	① 남북 공유 하천(임진강, 한탄강 등) 정비 ② 남북 도로 및 철도 연결 사업 / 경의선 및 동해선 현대화 ③ 북한산 골재 수급 ④ 북한 농촌 현대화사업 / 가정용 난방 개선 및 연탄(가스) 보급사업 ⑤ 개성공단 및 금강산관광 사업 재개 ⑥ 나진-하산 프로젝트 / 라선경제무역지대 개발사업 ⑦ 국제관광지대(금강산-통천-원산) / 칠보산·백두산 관광지대 개발 ⑧ 개성공단 2, 3단계 / 해주경제특구 개발 / 강령군 경제특구 개발 / 해주항 현대화 ⑨ 경의선 및 동해선 고속철도 및 고속도로 건설 ⑩ 남-북-러 가스관 연결사업

자료 : 박용석, 「건설 분야 남북협력사업과 향후 과제」, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원, 2018.11, p.36.

건설 분야 남북협력사업의 수요자이자 결정권자는 북한당국이므로, 이들이 무엇을 필요로 하는지에 대한 면밀한 분석이 필요함.

- 국제사회의 대북 제재가 펼쳐지고 있는 상황이라서 물자 반출이 없어 대북 제재를 위반할 가능성이 낮은 연구·조사 사업을 우선적으로 남북이 공동으로 추진할 수 있음.
  - 북한 인프라 건설사업을 추진하기 위해서는 타당성 분석이 선행되어야 하는바, 남북이 함께 북한 인프라 개발 계획을 수립하는 것이 필요함.
  - 북한 건설인력 및 건자재산업 육성 등 북한 건설산업을 육성시키는 방안 모색이 필요함.
- 인프라 협력사업은 나진-하산 프로젝트처럼 UN의 대북 제재에서 제외된 사업이거나, 남북 공유 하천 정비와 같이 명분 있는 사업부터 발굴·추진해야 함.

북한산 골재의 국내 반입도 가능

- 2018년도 전국 골재 예상 수요는 2억 3,117만㎥로 2017년(2억 3,598만㎥)과 유사함. 하지만 바닷모래 조달 물량은 2017년 1,990만㎥에서 1,430만㎥로 감소할 것으로 예상됨.[1)]
- 국내 모래 수급은 2017년 1월부터 남해 EEZ 바닷모래 채취 중단, 웅진·태안 연안 바닷모래 채취 협의 지연 등으로 인해 바다 골재의 공급 감소가 이어지고 있음.[2)]
- 한편, 북한산 바닷모래는 지난 2005년부터 약 3년간 국내 건설현장에 반입되었는데, 2007년에는 수도권 모래 소요량의 절반 수준을 차지할 만큼 그 규모가 확대되기도 하였음(<표 2> 참조).[3)]

<표 2> 북한산 모래 시범 반입 실적 사례

시기	반입 회사	반입량(㎥)	채취 지역	비고
2002. 12	조성종합(주)	14,000	흥남 성천강	1회, 부산항
2004. 4	(유)동남해양개발	3,375	해주항 앞바다	4회, 수도권
2004. 4	(주)한국물산	15,815	해주항 앞바다	2회, 수도권
2004. 6	시에스글로벌	1,000	사천강 유역	경의선, 육로 운송

자료 : 해양수산부, 최재선,「모래 수입은 가능한가」, 2004.8.10, 한국해양수산개발원, p.16.

박용석(연구위원 · yspark@cerik.re.kr)

1) 뉴스1, 2018. 5. 10.
2) 국토교통부, 2018년도 골재수급계획, 2018. 2.
3) 한국투자증권, 유진기업, 기업 Note, 2018. 5. 8.

공공공사의 공기 적정성 확보는 선택 아닌 필수

– 좋은 품질의 목적물을 시공하기 위해서는 충분한 공사 기간 필요해 –

공공공사의 공기 산정 체계화, 적정 공사비 확보와 함께 건설산업의 주요 현안으로 대두[4)]

- 최근 몇 년간 적정 공사비와 더불어 적정 공기 확보는 국내 건설산업의 주요 현안으로 다뤄지고 있음.
  - 특히, 건설현장에서 안전사고 증가의 원인 중 하나로 공사기간 부족이 지적되면서 적정 공기 확보를 위한 제도 개선의 요구가 높은 상황임.
  - 공사 기간이 부족할 경우 공기 만회를 위해 돌관공사의 반복적 시행이 요구되고, 이는 현장 인력의 피로 누적 등에 따른 안전사고 증가뿐만 아니라 품질 하락, 공사비 증가 등과 같은 부정적 영향을 유인하게 됨.
  - 정부는 공공공사 공사기간 산정과 관련하여 사업의 종류와 특성 등에 따른 공공공사 표준 공사기간 산정을 위한 기준을 마련하고 있음.

- 공사기간 산정시 고려해야 하는 요인에는 옥외 현장이라는 건설사업의 태생적 특성에 따른 외부 환경 요인만 있는 것이 아님.
  - 최근에는 주당 근로시간이 52시간으로 단축되고 미세먼지 저감 조치가 강화되는 등의 정책적 요인들도 공사기간 산정시 영향을 미칠 수 있음.
  - 또한, 공공사업의 추진 단계에 따른 사업 관련 정보의 양과 상세 정도에 따라 공기 산정의 정확성에 편차가 발생한다는 점도 간과해서는 안 됨.

다양한 영향 요인 고려와 사업 단계별 공기 산정 방향의 정립 등 체계적 접근 필요

- 공공공사의 공사기간 산정 체계 마련은 공기의 적정성 확보가 갖는 산업적 의미를 고려할 때 정확한 현황 조사가 선행되어야 함.
  - 설문조사 결과, 기업이 평가하는 공사기간 부족이 미치는 가장 큰 부정적 영향은 '공사비의 증가'였으며 '협력업체와의 분쟁'이나 '안전사고 발생 증가' 등이 뒤를 이음.
  - 공공공사의 공기 부족의 원인별 순위를 보면 '착수 시기와 무관한 정책성 사업의 고정된 준공 기한'이 1위로 평가됨. 이어 '예산 등 발주기관의 정책적 요인에 따른 사업 발주 지연'과 '체계적이

4) 본고는 한국건설산업연구원(2018), 「공공공사 공기의 적정성 확보를 위한 공기 산정 기준의 방향과 요인」을 요약·정리한 것임.

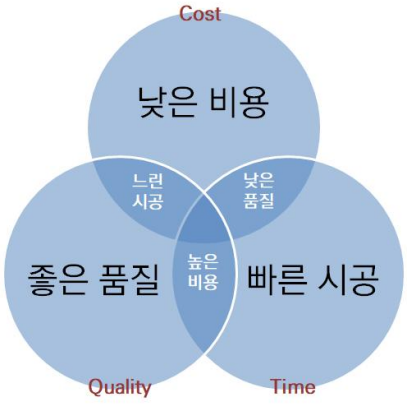
지 못한 공기 산정 기준'이 2위와 3위로 평가됨.

- 건설기업도 건설사업 수행에 있어 공기의 중요성을 공사비에 비해 상대적으로 낮게 인식하고 있음. 입찰시 공기의 적정성에 대한 검토 여부를 묻는 질문에 다수의 기업이 '전혀 검토하지 않거나 검토하지 않는 편'이라고 응답함.
- 입찰 당시 공기의 적정 여부 검토가 이뤄지지 않는 원인이 현행 입낙찰제도 안에서는 확정된 공기에 대해서 변경 등의 요구를 할 수 없기 때문인지 검토할 필요가 있음.

● 공공공사의 공기 산정시 규모·형태·구조·기능과 같은 사업 본래의 특성과 조달 과정의 난이도 및 기상 조건 등의 내부적 요인, 그리고 사회적 공약으로 인식되는 준공 시점·민원·건설관련 정책(근로시간 단축 등)의 변화 등 외부 요인에 대한 검토가 필요함.

- 계약 전까지 산정된 공사 기간의 적정성을 검토할 수 있는 책임과 권한이 있는 주체를 선정할 필요가 있음. 또한, 건설기업에게 공사 기간의 적절성 검토를 의무적으로 시행하도록 하고 부족할 경우 발주자와 협의할 수 있는 제도적 장치 마련을 검토할 필요가 있음.
- 미국의 교통국 사례처럼 다양한 사업의 내·외부적 영향 요인을 공기 산정시 포함시키고, 이를 기반으로 발주기관이 공통적으로 사용할 수 있는 가이드라인을 제시하는 절차적 보완 중심의 제도 개선이 필요함.

<그림 1> 건설사업의 Iron Triangle



● 최소 공사비로 최고 품질을 가장 빠른 시간 내에 시공하는 것은 가능하지 않음.

- 좋은 품질과 빠른 시공을 위해서는 높은 비용이 수반되며 최소한의 공사비로 좋은 품질의 목적물을 시공하기 위해서는 충분한 공사 기간이 필요함. 또한 최소한의 비용으로 빠른 시공을 목표로 할 경우 낮은 품질의 시설물이 생산됨.
- 공공사업의 태생적 특성을 고려할 때 공사비나 기간보다는 상대적으로 품질과 안전에 높은 중요성을 부여해야 함.

손태홍(연구위원 · thsohn@cerik.re.kr)

전국의 주택 전세가격, 12개월 연속 하락

- 통계 작성 이래 최초, 전세 거래량은 전년 동기 대비 13.1% 늘어나 -

1년 연속 전·월세 가격 동반 하락 지속

- 2018년 11월 전국의 주택 전세가격은 0.09% 하락해 전월(-0.05%)보다 하락폭이 확대됨. 2017년 12월부터 12개월 연속 하락하였고, 이는 1986년 2월 통계 작성 이래 처음임.
  - 전국 주택 전세가격의 장기 하락은 외환위기(1997년 5월~1998년 11월)와 2000년대 초(2002년 10월~2005년 1월)에 나타났음. 당시에는 장기 하락세 속에서 단기 보합과 상승이 함께 나타났으나, 12개월 연속 하락한 것은 이번이 처음임.
  - 최근 12개월 동안 전세가격은 1.64% 하락함. 외환위기 시기(-20.13%)와 2000년대 초(-8.30%)에 비해 하락폭은 작음.

- 최근 1년간 기타 지방의 아파트 전세가격 하락폭이 크며, 울산·경남·경북은 5% 이상 하락함.
  - 지역별로는 수도권 1.30%, 5대 광역시 1.49%, 기타 지방 2.29% 하락함. 시·도별로는 울산(-8.27%), 경남(-4.50%), 경기(-2.72%), 경북(-2.71%), 충남(-2.55%)의 하락폭이 큼.
  - 유형별로 아파트는 2.66%, 연립주택은 0.32% 하락하였고, 단독주택은 보합세임. 울산(-10.85%), 경남(-6.58%), 경북(-5.04%), 충남(-4.65%), 충북(-4.10%)의 아파트는 4%를 상회하여 하락함.

- 월세가격은 전세가격에 선행하여 2016년 2월부터 하락세가 시작되어 현재(2018년 11월)까지 지속됨. 보합세가 1~2개월 나타났으나 장기적 관점에서는 2년 10개월간 하락세임.
  - 전세가격이 하락한 지난 1년 동안 월세가격은 1.01% 떨어짐. 지난 2년 10개월 동안 1.47% 하락하여 지난 1년간의 월세가격 하락폭이 비교적 컸음이 확인됨.
  - 지난 1년간 월세가격은 모든 지역, 모든 유형에서 하락함. 수도권 0.47%, 5대 광역시 1.08%, 기타 지방 1.78% 하락하였음. 아파트 1.43%, 연립주택 0.50%, 단독주택 0.33% 하락함.

1~10월 전·월세 거래량 증가, 전세 거래량은 전년 동기 대비 13.1% 증가

- 전세가격이 하락한 2018년 1~10월까지 전·월세 거래량은 전년 동기 대비 8.8% 증가함. 최근 들어 전·월세 거래량의 증가폭이 확대되는 추이임.
  - 누계 기준으로 전년 동기 대비 증가폭이 확대되는 추이임(1~6월 6.9% → 1~7월 7.7% → 1~8월 7.5% → 1~9월 5.6% → 1~10월 8.8%).

– 다만, 추석 명절과 9·13대책 전후는 변동성이 컸던 것으로 이해됨(전년 동월 대비 9월 9.9% 감소, 10월 43.2% 증가).

<그림 1> 전년 동기 대비 1~10월 전·월세 거래 증감률

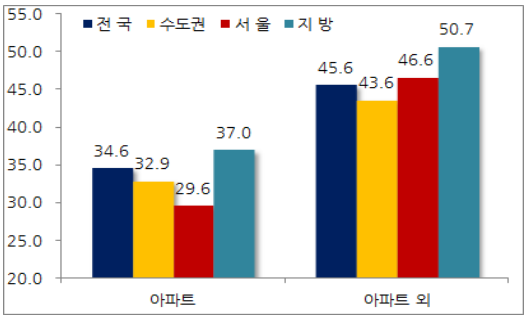
(단위 : %)

구분	전체	점유 형태		주택 유형	
		전세	월세	아파트	아파트 외
전국	8.8	13.1	3.1	9.9	7.9
수도권	8.6	12.4	3.2	8.3	8.8
서울	8.8	13.8	2.4	1.4	12.6
지방	9.2	14.5	2.9	12.4	5.6

자료 : 각 월별 국토교통부 보도자료를 취합하여 산출함.

<그림 2> 2018년 1~10월 월세 비중

(단위 : %)



자료 : 국토교통부, 보도자료.

- 지방은 아파트 전세를 중심으로 임대차 거래가 증가하였고, 서울은 아파트 외 유형의 전세 거래 증가폭이 큼.
  – 1~10월까지 전·월세 거래량은 전년 동기 대비 수도권 8.6%, 서울 8.8%, 지방 9.2% 증가함.
  – 주택 유형별로 거래량을 살펴보면 전년 동기 대비 아파트가 9.9%, 아파트 외 유형이 7.9% 증가함. 특히, 지방 아파트(12.4%)와 서울 아파트 외(12.6%) 유형의 임대차 거래 증가세가 두드러짐.
  – 전년 동기 대비 거래량으로 전세는 13.1%, 월세는 3.1% 증가함. 전세는 수도권 12.4%, 서울 13.8%, 지방 14.5% 증가함. 월세는 수도권 3.2%, 서울 2.4%, 지방 2.9% 증가함.

- 1~10월까지 누적 월세 비중은 40.5%로, 전년 동기 대비 2.2%p 감소함. 월세 비중은 모든 지역과 주택 유형에서 감소함.
  – 전·월세 거래량(1~10월) 중 월세 비중은 2016년 43.5% → 2017년 42.7% → 2018년 40.5%임.
  – 2018년 동기 기준으로 월세 거래 비중은 지방 아파트 외(50.7%) 유형이 높고, 서울 아파트(29.6%)가 낮음.

- 전세가격 안정은 전세 거래 증가로 이어질 강력한 유인인 만큼 당분간 전세 거래 증가, 월세 비중 감소 현상은 지속될 것으로 전망됨.
  – 전세가격이 안정되면 전세에서 매매와 월세로 이동하는 수요는 감소하고, 월세에서 전세로 이동할 유인이 발생함. 이와 함께 매매시장의 불확실성 확대도 전세 거래 증가 요인으로 작동함.
  – 당분간 전세 거래 증가가 이어질 것이나, 이는 다시 전세 수요 증가로 나타나 2019년에는 전세가격 하락폭을 둔화시키는 역할을 할 것으로 예상됨.

허윤경(연구위원 · ykhur@cerik.re.kr)

주 52시간 근무제 시행의 영향 분석

- 109개 건설사업 실태조사, 48개 사업(44.0%)은 계약된 공기 준수 어려워 -

주 52시간 근무제, 건설사업 공사비 및 공사 기간 증가 예상[5)]

- 지난 7월 1일부터 시행된 주 52시간 근무제는 주당 최대 법정근로시간을 68시간에서 52시간으로 단축함. 이에 따라 기 계약된 건설사업에 공사비 및 공사 기간 증가가 예상됨.
  - 기획재정부에서 마련한 '근로시간 단축 등에 따른 계약업무 처리 지침'(2018년 6월)은 근로시간 단축이 건설공사에 미치는 영향에 대한 기본적인 업무 원칙 수준으로, 세부 지침이 부재하고 민간 건설사업이 대상에서 제외되는 등 한계가 있음.
  - 단축된 근로시간을 위반한 사업주는 2년 이하 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금에 처해지게 되나, 정부는 시행 초기 혼란을 감안하여 6개월의 계도 기간을 두기로 함.

- 주 52시간 근무제가 시행된 후 일부 건설사업에서 공사비 증가 및 공사 기간 지연 등의 영향이 발생하기 시작함.
  - 민간 재개발·재건축 정비사업의 경우 근로시간 단축으로 공사비 증가 및 공사 기간 지연은 불가피하나, 시공자와 발주자의 귀책사유가 불분명하여 건설사와 조합원 간의 마찰이 발생함(하우징헤럴드, 2018. 8. 23).
  - OOO 의료원 사업은 올 11월 공사 완료 후 내년 4월 개원할 계획이었음. 하지만 올해 여름 계속된 폭염과 우천 등 계절적 요인과 주 52시간 근무제 도입으로 발주자와 시공사는 약 3개월 공사기간을 연장하기로 함(기호일보, 2018. 9. 3).
  - 2019년 6월 준공 예정인 OOO 여객터미널 공사는 주 52시간 근무제 도입으로 야간 및 주말 작업이 힘들어져 완공 시기가 약 5개월 늦어진 2019년 11월로 연기됨(서울경제, 2018. 10. 10).

109개 건설사업 중 48개 사업(44.0%)이 계약된 공사 기간 준수 어려워

- 3개 기업이 현재 수행 중인 건설사업의 전수 조사 결과, 전체 109개 건설사업 중 48개 사업(44. 0%)이 주 52시간 근무제 시행으로 인해 기 계약된 공사 기간을 준수하기 어려울 것으로 조사됨.

5) 본고는 한국건설산업연구원(2018), 「건설현장 실태조사를 통한 주 52시간 근무제 시행 영향 분석」의 주요 내용을 요약·정리한 것으로 『건설동향브리핑』 제687~688호에 걸쳐 게재되는 연속 기사임.

- 사업 유형별로는 토목사업 77개 중 34개(44.2%), 건축사업 32개 중 14개(43.8%) 사업의 공사 기간 부족이 예상됨.
- 특히, 지하철사업(11개 중 9개 사업이 공기 부족)과 철도사업(14개 중 11개 사업이 공기 부족)은 근로시간 단축으로 인한 영향이 매우 큰 사업으로 분석됨.

● 발주자 유형별로는 63개 공공사업 중 26개(26.6%), 13개 민자사업 중 8개(61.5%), 32개 민간사업 중 14개(43.8%)가 근로시간 단축으로 인해 공사 기간이 부족해질 것으로 분석됨.

주 52시간 근무제 시행 후 주당 현장 운영 시간은 2.7시간 단축

● 주 52시간 근무제 시행으로 인한 공기 부족 현상은 현장 운영 시간의 변화가 주된 원인 중 하나임. 주 52시간 근무제 시행 후 평균 주당 현장 운영 시간은 60.0시간에서 57.3시간으로 2.7시간 단축된 것으로 조사됨.

- 건설현장의 운영 시간 단축은 시공 시간의 단축을 의미하며, 이는 공정관리 측면에서 기업이 부담해야 할 리스크로 이어짐.
- 61개 공기 적정 사업은 주당 현장 운영 시간이 57.9시간에서 55.8시간으로, 48개 공기 부족 사업은 주당 현장 운영 시간이 62.6시간에서 59.2시간으로 단축되어 공기 부족 사업에서 운영 시간 단축 폭이 더 큼을 알 수 있음.

● 주 52시간 근무제 도입 전에는 건설사업 109개 중 12개 사업(10.1%)만이 주 52시간 이하로 현장이 운영되었음. 이는 약 90% 사업이 주 52시간 근무제 도입에 따라 정도에 차이는 있겠지만 현장 운영에 영향을 받을 수 있음을 의미함.

- 토목사업의 경우 77개 가운데 단지 10개 사업(13.0%)이, 건축사업 32개소 중 단지 2개 사업(6.2%)만이 주 52시간 이하로 현장이 운영되었음.

올 7월 1일 전에 계약된 사업에 대한 보호책 마련 필요

● 근로시간 단축을 고려하지 않고 기 계약된 건설 사업의 경우, 주 52시간 근무제 시행으로 인한 영향이 클 것으로 예상됨. 따라서 이에 대한 보호책 마련이 시급함.

- 기 계약된 건설사업에 있어 주 52시간 근무제로 인한 공사 기간 및 공사비 증가는 발주자와 시공자 모두 원인을 제공하지 않았지만 누군가는 부담을 안고 가야 하는 상황임.
- '원인자 부담의 원칙'에 따라 기 계약된 건설사업에서 원인을 제공하지 않은 발주자와 시공자를 보호할 수 있는 정부의 대책 마련이 요구됨.

최수영(부연구위원 · sooyoung.choe@cerik.re.kr)

2019년 건설업 근로자의 공종별·직종별 수급 전망

- 전년 대비 수요 4.1% 감소, 공급은 2.1% 증가 -

2019년 건설근로자 수급 전망, 수요는 전년 대비 4.1% 감소, 공급은 2.1% 증가[6)]

- 2019년 건설근로자 수요는 약 152만 9,000명 정도로 전망됨. 내국인 공급은 138만 9,000명, 외국인 공급은 22만 8,000명으로 내국인과 외국인 공급 합은 161만 7,000여 명으로 분석됨.
  - 내국인만 대상으로 한 수급 전망 결과, 건설근로자의 초과 수요(부족치)는 13만명으로 나타남. 반면, 외국인까지 고려하면 9만 7,000명이 초과 공급되는 것으로 전망됨.[7)]

<표 1> 2019년 건설근로자 수급 전망 결과

(단위 : 명)

구분	수요 (A)	내국인 공급 (B)	외국인 공급 (C)	공급 (D)=(B)+(C)	내국인 차이 (E)=(B)-(A)	전체 차이 (F)=(D)-(A)
2019년	1,519,374	1,388,800	227,763	1,616,563	-130,574	97,189

주 : 통계청 경제활동 인구조사의 2018년 8월 기준 건설업 취업자 수는 158만 4,000명임. 동 취업자 수 대비 수요(A)는 4.1% 감소, 공급(D)은 2.1% 증가함. 2017년 기준 외국인 건설근로자 합법 취업 규모는 약 6만 5,000명 수준임.

공종별 : 건축, 토목, 플랜트 순으로 내국인 건설근로자 초과 수요(과부족)

- 공종별 건설근로자의 수요는 토목 43만 9,000명, 건축 94만 7,000명, 플랜트 13만 4,000명으로 전망됨. 내국인만을 대상으로 한 수급 전망 결과, 건설근로자 초과 수요는 건축 8만 1,000명, 토목 3만 8,000명, 플랜트 1만 1,000명으로 나타남.

<표 2> 2019년 공종별 수급 전망 결과

(단위 : 명)

구분	수요 (A)	내국인 공급 (B)	외국인 공급 (C)	공급 (D)=(B)+(C)	내국인 차이 (E)=(B)-(A)	전체 차이 (F)=(D)-(A)
토목	439,099	401,363	65,824	467,187	-37,736	28,088
건축	946,570	865,222	141,896	1,007,119	-81,348	60,549
플랜트	133,705	122,214	20,043	142,258	-11,491	8,553
합계	1,519,374	1,388,800	227,763	1,616,563	-130,574	97,189

주 : 공종별 공급 비중은 산업인력공단(2016)의 설문조사 결과 보정치인 토목 28.9%, 건축 62.3%, 플랜트 8.8%를 이용함.

- 토목 공급의 경우 내국인이 40만 1,000명, 외국인이 6만 6,000명으로 총 46만 7,000명으로 분석됨.
- 건축 공급은 내국인이 86만 5,000명, 외국인이 14만 2,000명으로 총 100만 7,000명으로 분석됨.

6) 본고는 한국건설산업연구원(2018), 「2019년 건설업 외국인 근로자 적정 규모 산정 연구」의 일부 내용을 요약·정리함.
7) 외국인 건설근로자 공급 전망치는 산업인력공단(2016), 「2017년도 건설업 취업동포 적정 규모 산정」, 명지대학교 산학협력단의 전망에서 활용한 외국인 공급 보정치 16.4%를 이용함.

– 플랜트 공급은 총 14만 2,000명(내국인 12만 2,000명, 외국인 2만명)인 것으로 분석됨.

직종별 : 외국인 의존도가 높은 직종, 외국인을 포함해도 초과 수요인 직종으로 양극화

- 직종별 건설근로자의 수요는 형틀목공의 경우 7만 9,000명으로 전망됨. 공급은 내국인이 7만 2,000명, 외국인이 6만 6,000명으로 총 13만 8,000명으로 분석됨.
  – 형틀목공 중 내국인만 대상으로 한 수급 전망 결과, 건설근로자의 초과 수요는 6,800명으로 나타남. 외국인까지 고려하면 5만 9,000명이 초과 공급되는 것으로 전망됨.

- 반면에 용접공과 배관공은 건설 직종들 가운데 유일하게 외국인 건설근로자 도입을 반영하여도 초과 수요가 발생(과부족)할 것으로 전망됨.
  – 외국인까지 고려하여도 용접공은 2,400명, 그리고 배관공은 3,900명이 부족할 것으로 전망됨.

- 내국인의 초과 수요(부족분) 크기 순서대로 직종을 열거하면 기타 직종, 배관공, 형틀목공, 철근공, 용접공, 도장공, 콘크리트공, 방수공, 석공(타일공) 순으로 전망됨.

<표 3> 2019년 직종별 수급 전망 결과

(단위 : 명)

구분	수요 (A)	내국인 공급 (B)	외국인 공급 (C)	공급(D)= (B)+(C)	내국인 차이(E)= (B)-(A)	전체 차이(F)= (D)-(A)	비고	
							내국인 비중	외국인 비중
형틀목공	79,123	72,323	65,928	138,251	-6,800	59,128	5.2%	28.9%
철근공	58,709	53,664	24,582	78,246	-5,045	19,537	3.9%	10.8%
콘크리트공	20,502	18,740	5,448	24,188	-1,762	3,686	1.3%	2.4%
석공 (타일공)	12,841	11,737	4,416	16,153	-1,104	3,312	0.8%	1.9%
방수공	14,780	13,510	3,131	16,641	-1,270	1,861	1.0%	1.4%
도장공	22,887	20,920	2,924	23,844	-1,967	957	1.5%	1.3%
용접공	37,329	34,121	761	34,882	-3,208	-2,447	2.5%	0.3%
배관공	150,426	137,498	9,039	146,537	-12,928	-3,889	9.9%	4.0%
기타 직종	1,122,777	1,026,287	111,534	1,137,821	-96,490	15,044	73.9%	49.0%
합계	1,519,374	1,388,800	227,763	1,616,563	-130,574	97,189	100.0%	100.0%

주 : 직종별 공급 비중은 건설근로자공제회(2015) DB를 이용하여 추정함. 내국인 및 외국인의 직종별 비중을 각각 적용함.

- 정부는 내국인 건설근로자를 지속 양성하기 위해 전략적 우선순위를 선정해야 함.
  – 정부는 중·장기적으로 직종뿐만 아니라 공종, 임금 등을 종합적으로 고려하여 내국인 건설근로자 육성 로드맵을 마련해야 함.
  – 나아가 숙련도 향상을 위한 수준별 교육 체계 마련 및 신규 진입을 위한 교육훈련 지원 등 건설업 전반의 교육훈련 체계 구축에 필요한 재원 마련에 범부처 간 적극적인 협력이 필요함.

나경연(부연구위원 · econa@cerik.re.kr)

건설논단

선한 의도로 나쁜 결과 낳는 규제 강화

정부의 소득주도성장과 혁신성장의 제도적 기반은 공정경제라고 본다. 하지만 처벌과 규제가 공정경제를 달성할 수 있다고 보기는 어렵다. 혁신성장을 위해서는 규제 개혁이 수반돼야 한다. 이처럼 혁신성장과 공정경제는 규제에 관해서는 상충되는 경우도 있다.

연관되는 전체 법·제도의 틀을 도외시하고, 정치논리나 이해관계 집단의 요구만 좇다 보면 공정경제를 달성하고자 하는 의도와 달리 불공정한 결과를 가져올 수도 있다. 최근 논란이 되고 있는 하도급 벌점 제도는 원도급자가 「하도급법」을 위반했을 때 행정 처분과 함께 그 수위에 따라 벌점을 부과해 공공공사 입찰 참가를 제한하거나, 영업 정지를 요청하는 등 중복 처벌하는 기준으로 활용되고 있다. 또한 「하도급법」 준수를 유도하기 위해 관련 법률에서 정한 활동을 한 원도급자가 받은 벌점을 경감시켜 주기도 한다.

하도급 벌점 제도는 교통 신호 위반자에 대한 제도와 유사하다. 교통 신호를 위반한 운전자에게는 과태료를 부과하고 추가로 벌점을 부과한다. 똑같이 「하도급법」을 위반한 원도급자에게 과징금과 벌점을 부과하고, 3년 동안 부과된 벌점이 일정 점수를 초과하면 공정거래위원회는 중대한 「하도급법」 위반이라고 판단하여 공공공사 입찰 참가를 제한하도록 요청할 수 있다.

그런데 교통 신호 위반으로 과징금과 벌점을 받은 운전자도 특별 교육을 이수한 자는 벌점을 경감하여 운전면허 정지 대상에서 제외하기도 한다. 면허가 정지되면 생업이 어려운 사람도 있고, 경미한 위반 행위에 대해 과중한 처벌을 하는 것도 부적절하기 때문이다. 마찬가지로 원도급자가 「하도급법」에서 정한 내용을 자율적으로 이행하면 공정위는 원도급자의 벌점에서 일정한 점수를 빼준다. 예를 들어 표준하도급계약서 사용 및 특별 교육 참여 등이 이뤄지면 벌점이 경감된다. 원도급자가 공정하게 하도급을 운영하도록 하고, 경미한 위반 행위로 인해 공공공사 입찰 참가 제한이나 영업 정지와 같은 심각한 제재를 받지 않도록 배려한 것이다. 또한 누적 벌점이 일정 기준을 초과해도 곧바로 공공공사 입찰 참여가 제한되는 것은 아니다. 공정위가 관계 기관에 요청하고, 관계 기관이 법질서 위반 정도와 피해, 기업의 책임성 등을 참작해 최종 처분을 내리도록 한 것이다.

이렇게 한 이유는 공공공사 입찰 참가 제한이 원도급자의 기업 활동에 심각한 파문을 초래하기 때문이다. 만약 입찰 참가 제한으로 수주가 중단되면 원도급사의 피해뿐만 아니라 하도급사의 임직원도 일감 부족에 따라 일자리가 축소될 수 있다. 게다가 불복 절차를 밟기 위해서는 거액의 행정소송 비용 등 막대한 경제적 손실이 불가피해진다.

지난 국정감사에서 하도급 벌점 경감 제도가 도마 위에 올랐다. 이 제도가 원도급자의 처벌 회피 수단으로 악용되며, 누적 벌점을 받은 원도급자의 공공공사 입찰 참가 제한이나 영업 정지 등이 적극적으로 이뤄지지 않아 실효성이 떨어진다는 것이다. 이에 대해 공정위는 제도 개선 의지를 피력하면서 벌점 제도 강화 움직임을 보이고 있다. 하지만 하도급 벌점 제도가 벌점 부과와 경감 제도를 함께 운용하고 있는 취지가 무엇인지부터 잘 살펴볼 필요가 있다.

우리나라의 하도급 규제는 전 세계적으로 유례를 찾아보기 어려울 정도로 과도하다. 물론 불공정한 하도급 거래는 근절돼야 한다. 하지만 지난 10월 18일 공정위는 단 한 차례의 고발 조치만으로도 대폭 벌점을 부과해 즉각 공공공사 입찰 참가를 제한할 수 있는 '원 스트라이크 아웃제'를 이미 시행했다. 이 같은 강력한 조치에 더해 또다시 벌점 제도를 강화하는 것이 공정하고 적절한지는 전체 법·제도의 틀 속에서 재고할 필요가 있다. 〈매일경제, 2018.11.22〉

이상호(원장 · shlee@cerik.re.kr)