

# 건설동향브리핑

**CERIK**

제725호  
2019.9.23

## 정책동향

- 과도한 건설규제 양산이 건설업 성장 막아
- 안전관리 규제와 협력체계 구축 방안
- 주요 선진국의 건설 기능인 정책 사례 및 시사점

## 시장동향

- 해외건설 수주 추이와 경쟁력 강화의 모멘텀

## 산업정보

- 2019년 2/4분기 건설업 경영 분석

## 건설논단

- 지역 중소 건설업, 정책적 지원 절실

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

## 과도한 건설규제 양산이 건설업 성장 막아

- 20대 국회 건설규제 입법 345개, 19대보다 3.5배 많아 -

### ■ 최근 건설규제 강화 실태 : 원도급자 책임 강화 중심의 규제 신설·강화 급증<sup>1)</sup>

- 우리 건설산업은 대표적 규제 산업임. 건설사업의 기획 단계에서부터 발주, 입·낙찰은 물론 시공 및 준공, 사후 관리에 이르는 전(全) 과정에 걸쳐 각종 법령 및 예규, 지침을 비롯해 발주기관의 내부 규정에 따른 행정적, 절차적 규제를 운영하고 있음.
  - 건설 분야의 대표적 규제 당국인 국토교통부 소관 규제 현황을 살펴보면, 총 101개의 국토교통부 소관 규제 법률 중 건설사업자 및 민간 건축주·사업시행자를 대상으로 한 직접적 건설규제 법률 수는 21개임. 규제 조문 수 기준으로는 총 1,810개를 통해 규율 중임(<표 1> 참조).
  - 기획재정부, 고용노동부, 공정거래위원회 등 타 부처 소관 규제까지 확장할 경우 무수히 많은 법률<sup>2)</sup>에서 건설사업 전 생애주기에 걸쳐 규제가 다수 분포하고 있음을 알 수 있음.

<표 1> 국토교통부 등록 규제 현황

(단위 : 조문 기준 규제 수, 2019.9.14일 기준)

구 분	규제 법률 수	규제 조문 수			
		법률	시행령	시행규칙	행정규칙
국토부 규제 법률(A)	101	1,895	1,105	1,143	2,664
직접적 건설규제(B)	21	342	324	231	913
비율(B/A)	20.8%	18.0%	29.3%	20.2%	34.3%

주 : 규제개혁위원회 규제정보포털에 등록된 규제 조문 수 기준(동일 조문 내 복수의 규제가 존재하는 경우에도 1개 규제에 계상).  
 자료 : 규제개혁위원회, 규제정보포털(www.better.go.kr).

- 그럼에도 불구하고 최근 건설규제의 입법 발의 현황을 살펴보면, 건설규제의 신설·강화 내용을 담은 법안 발의가 폭발적으로 증가하고 있는 실정임(19대 국회 100개 → 20대 345개).
  - 법령을 통한 규제 신설 외에도 광역·기초 지자체 및 공공 발주기관 또한 조례, 규칙, 지침, 공사 계약 조건 등을 통해 건설규제 강화를 가속화하고 있음.
  - 더욱 우려스러운 것은 최근 신설·강화되고 있는 건설규제 대다수가 불공정 행위 예방 및 안전 강화를 목적으로 대부분 원도급자의 책임과 위반시 처벌을 강화하는 내용으로 신설되고 있다는 점

1) 이번 호의 <정책동향>은 한국건설산업연구원과 건설산업비전포럼에서 공동 주최한 '건설산업 규제의 상호협력적 개선을 위한 정책 토론회'의 내용을 요약·정리한 것임.  
 2) 건설산업을 규제하고 있는 국토교통부 외 타 부처 소관 법률은 「국가·지방 계약법」, 「하도급법」, 「산업안전보건법」 등에 국한되는 것이 아니라 「학교시설사업촉진법」 등 전 부처에 걸쳐 광범위한 법률을 통해 규율하고 있는 실정임.

임. 일례로 최근 3년간 「건설산업기본법」 및 「하도급법」의 주요 건설규제 강화 현황을 살펴보면 대부분 건설사업 참여자 중 원도급자의 책임을 강화하는 규제 사항임.

- 이에 따라 최근 이러한 규제 강화 일변도의 정책에 대해 건설업계는 ‘현실을 외면한 과도한 건설 규제’라며 지속해서 문제를 제기하고 있음.
- 결과적으로 최근 강화되고 있는 각종 건설규제의 경우 공정경제 달성을 위해 예방보다 사후 처벌에 무게를 둔 역주행 형태의 규제를 양산하고 있음. 더불어 문제를 해결하기보다 보완한다는 명분으로 더 많은 법과 규제가 만들어지면서 더 깊고 광범위하게 개입하는 악순환이 되풀이되고 있어 과도한 건설규제에 대한 문제 제기가 지속되고 있는 상황임.

### ■ 정부 노력에도 불구하고 건설업계의 규제 개혁 체감도는 여전히 미흡

- 최근 정부는 건설업 요구에 부응하기 위한 규제 개혁의 필요성을 인식하고 건설규제 개선을 위한 다각적 노력을 경주하고 있음.
  - 지난 5월 기획재정부는 규제입증책임제 시범 시행에 따라 건설 계약·조달 관련 규제 51건을 개정하였으며, 국토교통부 또한 올해 초 규제혁신심의회를 차관급으로 격상함과 더불어 지난 8월 건설산업 활력 제고 방안 발표를 통해 26개 건설규제 개선 사항을 발표함.
- 하지만 공정거래위원회와 고용노동부 등 일부 부처는 여전히 건설규제 강화 정책을 잇달아 발표하고 있음. 상대적으로 규제 개선을 활발히 추진하고 있는 국토교통부 및 기획재정부도 대부분 단편적 규제 개선에 그치고 있어 업계의 체감도는 여전히 미흡한 실정임.

### ■ 5가지 건설규제 개혁의 실패 원인과 6가지 건설규제 정책의 문제점

- 정부의 노력에도 불구하고 건설규제 개혁이 큰 효과를 발휘하지 못하는 것에는 <그림 1>과 같은 5가지 원인이 있기 때문임. 또한, 규제의 생성과 관리 단계에서 발생하는 6가지 건설규제 정책의 문제점에서 기인한다고 볼 수 있음.

<그림 1> 건설규제 개혁의 5가지 실패 원인

이해관계 집단의 저항	복수 부처 중복규제 등	정치적 리더십 부족	추상적 규제개혁안	일회성 규제개혁
손해를 보는 이해관계 집단의 저항으로 인해	여러 부처와 관계되어 있거나, 특정 부처 내부에서도 이해관계가 상충되는 경우	청와대 및 국회 등 정치적 리더십 지원이 부족한 경우	규제개혁안이 추상적 거대담론 수준으로 구체성이 없는 경우	지속성과 일관성 없는 일회성 규제 개혁 시 (담당자 전보 등)

- 첫째, 규제 신설·강화를 통해서만 사회 문제를 해결하고자 하는 규제 당국의 생각으로, 규제의 목적을 잃은 ‘처벌을 위한 규제’가 양산되고 있기 때문임.

- 근본적 대책을 수립한다는 목표 아래 절대 동일한 사건이 생기지 않도록 강력히 규제하겠다는 방향 설정과 함께 새로운 제도에 대한 충분한 사회적 합의 도출을 하기도 전에 즉각적으로 새로운 규제를 신설하면서 피규제자 일방의 피해 발생이 불가피한 구조가 되풀이되고 있음.
- 둘째, 공급 가능한 인력보다 현장 수가 더 많아 사실상 규제를 위반할 수밖에 없는, 산업의 현실을 외면한 ‘소규모건축물 현장관리인제’의 성급한 도입 등 산업 간 특성을 미고려한 채 여러 부처에서 중복적으로 법률 제·개정을 통해 규제를 강화하기 때문임.
- 셋째, 세계 최고 수준의 규제 심사 절차를 갖추고 있음에도 불구하고 규제 당국 스스로 자체 심의를 시행하면서 발생하는 한계와 더불어, 규제 입법 이전에 정책을 먼저 발표함에 따라 허술한 심사를 시행할 수밖에 없는 형식적 규제심사 체계가 만연해 있기 때문임.
- 넷째, 전 산업의 규제를 관장하는 국무조정실 규제조정실의 인력 부족을 들 수 있음. 규제 조정실 인력은 그간 계속적으로 충원됐음에도 불구하고 규제 수에 비해 여전히 부족한 실정임. 주로 소관 부처에 의존할 수밖에 없는 규제조정실과 규제개혁위원회의 관리 한계 또한 그 원인임.
- 다섯째, 의원입법으로 규제가 양산되고 있음. 의원입법은 정부 입법 대비 상대적으로 법률안 제출 전(前) 심의 과정이 부재하고 심사 절차가 간단해 정치적 목적 또는 의정활동 실적 홍보의 필요성에 따라 과잉 입법되는 성향이 강함.
- 마지막으로, 규제 법률 대부분이 나열식(Positive)으로 열거되어 있기에 복잡다기한 건설 관련 법률의 특성이 더해져 촘촘한 규제망이 형성되고 이를 개혁하기가 매우 어려운 실정임. 결국, 4차 산업혁명 시대 신사업 창출 등 혁신성장이 제한적으로 이루어질 수밖에 없음.

### ■ 건설규제의 합리적 개선 방향

- 과잉 규제를 지양하고 혁신성장의 속도를 높이기 위해서는 합리적이고 과감한 건설규제 정비가 이루어져야 함. 다음과 같은 개선 방안의 꾸준한 이행을 통해 건설업이 대표적 규제 산업이라는 오명에서 탈피할 필요가 있음.
- 첫째, 건설규제 개선에 대한 시각의 전환을 꾀하여야 함. 그간 건설혁신 정책이 실패한 것은 단순히 양적인 규제 완화만을 중점적으로 추진하였기 때문임. 앞으로는 단순 규제 철폐·완화(deregulation) 중심에서 ‘더 나은 규제(the better regulation 또는 smart regulation)’로 정책의 패러다임을 바꿔야 함.
  - 구체적 방향으로서는 규제 도입의 원인인 규제 목적에 대한 개방적 논의의 장이 마련되어야 할 것이며, 낡은 규제와 갈라파고스 규제, 관리 편의주의 개선 중심의 정책 추진이 필요함.

- 또한, 사전규제 중심에서 사후규제 중심으로 규제의 방향을 이동시키고, 기존의 열거식 규제 체계를 포괄적 네거티브 규제 체계로 전환해야 함. 그리고 시대착오적이거나 퇴행적, 포퓰리즘 성격의 규제 내용은 과감히 개선할 필요가 있음.
- 둘째, 폭넓은 규제개혁 협력 체계와 규제정비 로드맵 구축을 통해 건설산업 혁신 과제의 계속된 도출과 개선을 추진해야 함. 이를 위해서는 개별 규제 개선 중심에서 덩어리 규제 개선으로 정책 전환을 꾀하여야 함.
  - ‘모두의 책임은 무책임’이라는 원칙 아래 건설규제 개혁의 실행 주체 명확화가 선행되어야 할 것임.
- 셋째, 규제 생성 단계에서부터 관리·폐기에 이르는 규제의 전 생애주기에 걸쳐 다음 <표 3> 과 같은 규제 관리·정비 절차의 고도화가 추진되어야 함.

<표 3> 건설규제 관리·정비 절차의 고도화 방향

단계	주요 내용	세부 개선 방안
규제 생성 단계	규제 당국 자체 규제심사 실효성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규제 신설·강화 관련 이해당사자 의견수렴 결과 및 규제 심사보고서 온라인 상시 공개</li> <li>• 비용관리제 적용 대상 범위 확대(비용 계상이 가능한 쏠 규제 대상)</li> <li>• 세부 전문 분야별 자체규제 심사위원 구성을 통한 전문성 강화</li> </ul>
	무분별한 의원입법 방지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규제영향평가 분석서 첨부 의무화 및 규제일몰제 도입(5년 이내 존속시킨 설정)</li> <li>• 국회입법조사처의 조직 정비 및 확충(美 의회조사처 등 관련 조직 벤치마킹)</li> </ul>
	4차 산업혁명 대비 관련 규제 애로 해소를 위한 제도 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 日 규제개선 제도(「산업경쟁력강화법」, 「생산성향상특별조치법」) 벤치마킹을 통한 「기업 활력제고를 위한 특별법」 적용 범위 확대(사업재편 승인 여부와 관계없이 건설산업도 법률에 적용에 포함할 수 있도록 함)</li> </ul>
규제 관리·폐기 단계	규제개혁위원회/규제 당국 자체 규제위 역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규제개혁위원회 민간위원 중 건설부문 전문가 포함</li> <li>• 규제개혁포털(better.go.kr)의 정확성, 정보제공성 강화(美 OIRA의 Reginfo.gov 벤치마킹)</li> <li>• 기존 산재되어 관리되던 건설규제 정보 창구의 일원화를 위해 건설규제지도 제작으로 건설 종합 규제관리 기반 마련</li> <li>• 자체 규제위 역할 확대 : 규제심사+개별 규제 정비 → 기존 업무+덩어리 규제 발굴·개선</li> </ul>
	일회성 규제 개혁에서 연속성으로	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설산업 활력제고 방안과 같은 일회성 규제개혁에 그치는 것이 아닌 유관 부처 상시 건설규제 개선 체계 구축</li> <li>• 중장기적 관점 규제개선 목표 설정 및 철저한 이행 : Zero-base 차원 전면 재검토</li> <li>• 규제조정실 규제 혁파 산업 대화 : 건설산업 별도 시행</li> <li>• 신설·강화된 모든 건설규제에 대해 6개월 단위 공표를 통한 기업 체화 증진 유도</li> </ul>
	규제 사후평가(일몰제) 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설규제 도입 이후 일정 기간(규제 종류별 6개월~1년) 규제 효과 체크 의무화로 실효성이 결여된 규제일몰제 보완 추진</li> </ul>
	중복 규제 정비 등 관련 법령 일원화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 무분별한 규제 강화(개별법에 의한 독립적 규제 강화/중복 규제 등 비정합성 개선) 방지를 위해 「건설산업기본법」 중심 개편 필요</li> </ul>

- 넷째, 최근 건설규제 신설·강화 사항 대부분의 경우 근원적 문제가 적정공사비 미지급 문제에서 비롯되었기에 규제 당국 인식이 개별 규제 양산 중심에서 탈피하여 적정공사비 지급과 사후적 규제 중심으로 전환되는 것이 필요함.

전영준(부연구위원·yjjun@cerik.re.kr)

## 안전관리 규제와 협력체계 구축 방안

- 국내 건설업 사망자 영국의 8.8배, 3억원 미만 사업장 사망재해 가장 많아 -

### ■ 국내 건설산업 사고사망만인율, 영국의 약 8.8배

- 최근 4년 평균(2014~2017년) 국내 건설산업 사고사망만인율은 영국보다 8.8배 높은 수준임.
  - 국내 건설산업 사고사망만인율은 1.47‰로 미국(0.99‰), 일본(0.94‰), 영국(0.17‰)보다 각각 1.5배, 1.6배, 8.8배 높음.
- 2017년 건설산업 사고사망자는 506명으로 전체 산업 사고사망자 964명의 52.5%를 차지하였으며, 소규모 건축사업에서 ‘떨어짐’으로 인한 사망자가 가장 많았음.
  - 공사 금액별로는 3억원 미만 사업장 사망재해가 176명(34.8%)으로 가장 많았으며, 공사 종류별로는 건축공사에서 74.6%, 사고 형태별로는 떨어짐에 의한 사망자가 61.2%로 가장 빈번하였음.

### ■ 산업안전보건법 전부개정법률, 도급인의 책임을 강화하는 방향으로 개정

- 2019년 1월 「산업안전보건법」 전부개정법률(이하 산안법)이 공포되었음. 주요 개정 내용으로 도급인의 책임이 대폭 강화되었으며, 이외 기업과 발주자의 책임도 일부 강화되었음.
  - 도급인이 안전조치 및 보건조치를 취해야 할 범위가 기존 산재 발생 위험 장소 22개에서 도급인의 사업장으로 확대(법 제63조)되었고, 타워크레인 등 기계기구에 대한 도급인의 안전보건 조치도 의무화(법 제76조)됨.
  - 「산안법」 위반에 따른 벌칙도 발주자, 사업주, 근로자는 변화가 없으나, 도급인의 경우 기존 1년 이하 징역 또는 1,000만원 이하 벌금이 7년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금으로 대폭 강화되었음(법 제167조).

### ■ 영국의 안전관리 체계 - 주요 사업관계자 책임과 역할을 분담한 CDM제도

- 영국은 건설업 시공 이전 단계에서 발주자-설계자의 안전보건관리 역할을 강조하는 건설업 설계관리에 관한 제도<sup>3)</sup>(이하 CDM제도)를 운용 중임.
  - CDM제도는 건설사고의 50% 이상이 계획 및 설계 단계의 잘못된 결정으로 인해 발생한다는 유럽경제위원회(EEC)의 분석 결과에 따라 시공 이전 단계의 안전보건에 관한 원칙과 주요 관계자의 역할을 담

3) Construction(Design and Management) Regulations, 1994년 CDM 1994가 최초 제정되었으며, 2007년(CDM 2007)과 2015년(CDM 2015) 두 차례 개정되었음.

은 것으로 영국 건설산업에만 적용되는 「산안법」 하위 법령임.

- ‘CDM 2015’는 시공 이전 단계부터 발주자(Client)-주설계자(Principle Designer)-주도급자(Principle Contractor)의 안전보건관리 역할을 분담하고 협업을 통한 관리 체계를 강조함.
  - 발주자는 유능한 계약자를 선정하고 계약자들이 안전보건관리 역량을 발휘할 수 있는 환경(비용, 시간 등)을 제공해야 함. 주설계자와 주도급자는 시공 이전과 시공 단계 안전보건관리의 책임자이며, 발주자-주설계자-주도급자는 서로 협업하여 최선의 결정을 해야 할 의무가 있음.

### ■ 미국의 안전관리 체계 - 산업재해 관리 및 통계 시스템

- 미국은 사업주가 해당 사업에서 발생한 산업재해를 기록하고 관리하도록 규정하고 있으며, 발주자는 원도급사에게, 원도급사는 하도급사에게 산업재해 자료를 요구하여 안전 역량이 우수한 건설기업을 선정할 수 있는 체계를 갖추고 있음.
  - 사업장에서 발생한 산업재해는 원도급사가 직접 관리하는 근로자의 경우는 원도급사에게, 하도급사가 직접 관리하는 근로자의 산업재해는 하도급사에게 포함되는 체계를 가지고 있음.
- 미국은 산업재해 통계자료를 건설업 전체뿐만 아니라 세부 업종별로 구분해 관리하고 있어 업종별 맞춤형 예방 대책을 마련할 수 있는 체계를 갖추고 있음.

### ■ 국내의 종합적 안전관리 체계 구축을 위한 제언

- 최근 국내 산업안전보건에 관한 제도는 도급인의 책임을 강화하는 방향으로 개정되었으나, 시공 이전 단계부터 주요 사업관계자들이 역할을 분담하고 협업이 이루어져야만 사고를 줄일 수 있음. 국내 건설사업의 협력적 안전관리 체계 구축을 위한 4가지 제언은 다음과 같음.
  - 주요 사업관계자들의 역할 및 책임 분담을 통한 협업체계 구축 : 발주자는 안전 역량이 우수한 계약자를 선정하고 계약자에게 역량을 발휘할 수 있는 환경을 제공함. 또한, 설계 단계 안전보건관리 책임자를 선정하고 행정 절차를 간소화해 문서작업보다 현장에 필요한 계획 및 감독에 집중할 수 있도록 유도
  - 건설업체 산업재해 발생률 산정 대상에 전문건설업체 포함 : 발주자가 안전 역량이 우수한 원도급사를 선정하고, 원도급사가 안전 역량이 우수한 하도급사를 선정할 수 있는 시스템 마련
  - 세부 업종별 산업재해 통계관리 체계 마련 : 세부 업종별 산업재해 현황 및 원인 분석을 통해 맞춤형 예방 대책 마련
  - 안전문화 정착 : 안전에 대한 가치를 최우선으로 하는 정부-기업-개인의 노력 필요

최수영(부연구위원·sooyoung.choe@cerik.re.kr)

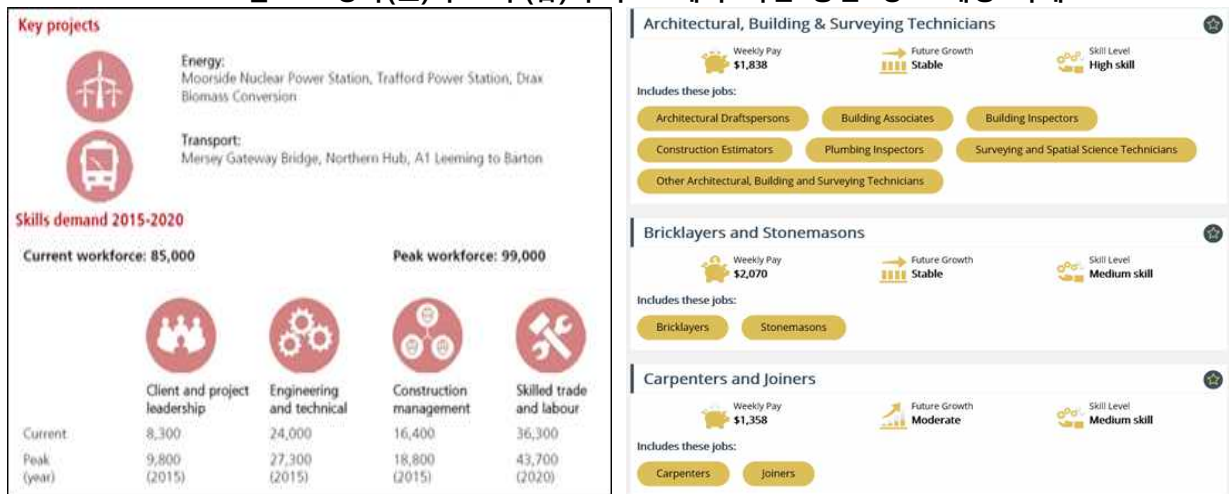
## 주요 선진국의 건설 기능인 정책 사례 및 시사점

- 건설인력 수급 격차 해소와 지속가능성 담보 위한 정책 전략 벤치마킹 필요 -

### ■ 주요 선진국은 산업 주체 간 상호 협력적 인센티브를 제공하고 지속가능한 정책을 마련

- 영국은 ‘National Infrastructure Plan for Skill(2015~2020)’에서 인력 수요 예측 기반의 건설분야 중기 인적자원 투자계획을 발표함.
  - 지역별/시설물별 수요 인력을 예측해 산업의 발전 방향과 중기 인적자원 투자계획을 발표함으로써 건설 노동시장에 육성 우선순위 등 중장기 신호(signaling)를 제공하고, 체계적인 인적자원의 육성 전략을 마련함.
  - 연간 투자계획의 주요 과제에는 ① 리더십과 협력, ② 공정관리 개선, ③ 지원을 통한 기술 투자 인센티브, ④ 기존 인력 양성, ⑤ 청년 인력의 유인 및 육성 등 5개의 테마가 있음.
- 캐나다에서는 건설부문 위원회(Council)인 ‘BuildForce’가 건설인력 계획을 수립함.
  - 산업계 수요에 맞는 맞춤형 교육훈련 시스템 도입, 핵심 기술/기능인력 확보, 핵심 직업 및 숙련 인력 양성에 적용할 국가 차원의 훈련기준을 제정하고 있음.
  - 또한, 57개 건설 관련 직업정보(기술 및 기능 분야) 및 직업별 요구 능력, 구인정보 등을 제공하고, 직업에 대한 홍보 활동을 수행함.

<그림 1> 영국(左)과 호주(右)의 수요 예측 기반 통합 정보 제공 사례



자료 : 한국건설산업연구원, 한국건설관리학회(2019), “미래 건설 기술인력 육성 전략”, 건설기술교육원.



- 호주의 경우, 연방정부가 건설 기능인의 직업 비전 및 수요 전망치 등을 제공하고 있으며, 교육훈련 기관과 정부 지원 내용 등을 통합적으로 마련함.
  - 구체적으로 정부 지원 내용, 교육 제공 기관, 교육 커리큘럼, 임금 수준, 요구 기능(skill) 수준, 직업 비전, 직업 경로 등을 통합적으로 제공함.
- 일본은 전 산업 인재 확보를 위한 예산 중 37.5%를 건설인력 양성을 위한 사업에 지원하고 있으며, 건설업 수급 격차를 해소하기 위하여 범부처 간 공감대를 기반으로 2018년 12월에 외국인 도입 규모 확대 및 취업 기한의 제한이 없는 재류 자격을 신설함.
- 주요 선진국 사례의 시사점은 ① 산업 주체 간 협력과 조정, ② 현장과의 일관성 확보, ③ 미래 지향적 선순환 구조임(<그림 2> 참조).

<그림 2> 주요 선진국 건설기능인 정책의 시사점

<p>01 협력과 조정</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 범정부적 지원 체계 구축 : 건설기능인 육성 객체와 육성 주체에 대한 지원 (기능인 / 교육(교육기관, 마이스터) / 사업주 지원)</li> <li>• 산업 주체 간 협업 시스템 구축 및 협업 체계에 대한 정부 지원 : 산업별 위원회 (캐나다, 호주), 민관합동 컨소시움(일본)</li> </ul>
<p>02 현장과의 일관성</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 숙련도 정보를 제도적으로 반영 : 현장에서의 요구 수준 제시, 요구 수준에 따른 “교육-평가-채용” 연계 및 지원</li> <li>• 상시적 수급 실태 대응 : 범정부차원의 맞춤형 대책(인력이 부족한 직종 중심의 인력 육성 및 외국인 도입)</li> </ul>
<p>03 미래지향적 선순환 구조</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보의 공개를 통한 선순환 구조 유도 : 직업 비전 제공, 인적자원투자에 대한 우선 순위 제시</li> <li>• 정부 주도의 종합적 DB 관리 : 수급 전망, 정부 지원 내용, 교육 제공 기관, 교육 커리큘럼, 임금 수준, 직업 비전, 직업 경로, 구인-구직 정보 등</li> </ul>

### ■ 우리나라도 규제·단기 대응 중심에서 지속가능한 정책으로 전환해야

- 미래 지향적인 건설인력 정책을 펼치기 위해서는 주요 선진국 사례들처럼 상호 협력적 인센티브 제공을 제도의 기본 방향으로 두어야 함. 또한, 지속가능한 정책으로 전환시키기 위해서 ‘건설기능인 육성 로드맵’ 마련이 필요함.
  - 육성 로드맵에서는 △ 중·장기적인 인력 수급 계획, △ 건설 기능인의 숙련도 향상, △ 직업 전망 제시를 위한 맞춤형 지원 방안, △ 통합적 직업정보 제공 체계 마련 등을 포함해야 하며, 이를 위해 정책 역량을 집중해야 할 시점임.

나경연(연구위원 · econa@cerik.re.kr)

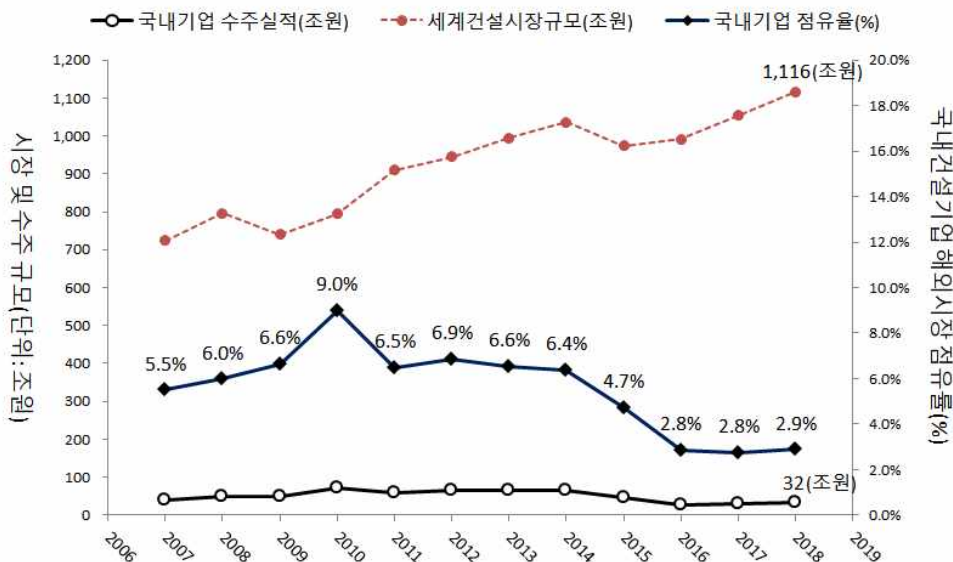
## 해외건설 수주 추이와 경쟁력 강화의 모멘텀

- 2018년 국내 건설기업의 해외 수주 약 32조원, 2010년의 1/3 수준 -

### ■ 국내 건설기업의 해외 수주 실적 감소, 2018년 약 32조원 기록<sup>4)</sup>

- IHS Markit의 2018년 보고서에 의하면, 해외건설 시장 규모는 연간 평균 3%의 성장률을 유지하면서 2024년까지 지속적으로 성장할 것으로 전망되지만, 국내 건설기업의 해외사업 수주 실적은 2018년도에 약 32조원<sup>5)</sup>을 기록하며 크게 감소함.
  - 해외건설시장 전체 규모 중 국내 건설기업의 2018년 점유율은 2.9%로 2010년의 약 9%에 비해 1/3 수준으로 감소했음(<그림 1> 참조).
  - 최근 3년간 국내 주택시장의 규모가 증가했고, 건설기업들이 수익성 제고와 수주 내실화로 전략을 전환한 것이 해외 수주 실적 감소의 원인으로 분석됨.
  - 하지만 2015년 이후 국내 SOC시장 규모가 지속적으로 줄고, 2017년 이후 국내 주택시장 규모도 감소하면서 건설기업의 해외 시장 진출 확대가 요구됨.

<그림 1> 해외건설시장 규모, 건설기업 수주 실적, 시장 점유율(%) 추이

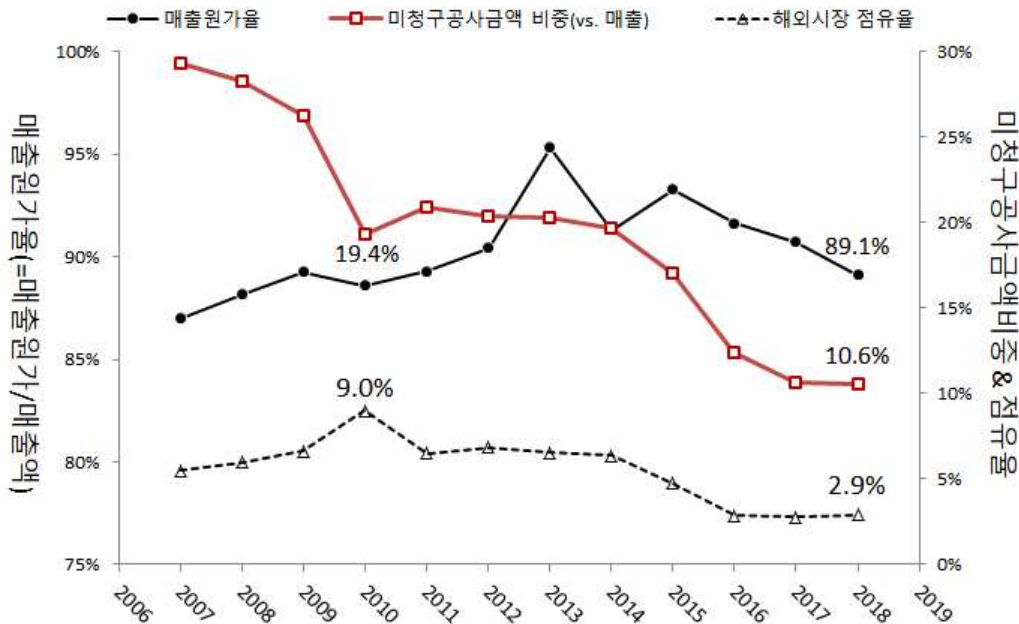


4) IHS Markit, "Construction Outlook Executive Summary 2018".

5) 해외건설협회(<http://www.icak.or.kr>).

- 금융감독원 전자공시시스템의 데이터를 분석한 결과, 최근 10년간 국내 10대 건설기업<sup>6)</sup>의 해외사업 매출원가율<sup>7)</sup>은 과거에 비해 크게 증가하지 않았지만, 해외시장 점유율과 매출액 대비 미청구공사금액 비중은 감소한 것으로 확인됨(<그림 2> 참조).

<그림 2> 국내 10대 건설기업 해외사업 매출원가율, 미청구공사금액 비중, 시장 점유율 추이



### ■ 디지털 기술의 본격적 도입, 경쟁력 강화의 원천적 대응으로 인식되어야

- 해외건설시장 규모는 지속적으로 성장할 것으로 전망되는 반면, 국내 건설기업의 수주 실적과 시장 점유율이 하락하고 있음. 설계 및 시공 기술력과 비즈니스 영역을 확장할 준비를 통해 경쟁력 강화가 절실한 시점임.
- 건설산업의 디지털 전환이 본격적으로 가속화되면서, 실질적인 성과와 수익을 발생시키기 위한 디지털 기술의 현장 적용을 경쟁에서 우위를 선점할 수 있는 근본적인 대응 방안으로 인식해야 함.
- 환경 변화와 신기술 도입을 위한 제도적 인프라 구축을 미래 경쟁력 강화의 선행적 과제로 인식하는 등 국가 차원의 적극적이고 실질적인 지원이 필요함.

유위성(연구위원 · wsyoo@cerik.re.kr)

6) 국내 10대 건설기업(시공능력 1~10위)이 해외시장에서 수주하는 규모는 국내 기업 전체가 수주하는 실적의 약 70%를 차지하고 있어, 국내 건설기업의 현황을 설명하는 데 활용함.

7) 본 고에서 매출원가율을 매출원가÷매출 규모로 정의함.

## 2019년 2/4분기 건설업 경영 분석

- 성장성과 수익성 모두 하락, 안정성은 다소 개선 -

### ■ 2019년 2/4분기 건설업 성장성 지표 하락

- 한국은행이 발표한 「2019년 2/4분기 기업경영분석」에 따르면 2019년 2/4분기 건설업 성장성 지표인 총자산증가율이 지난해 같은 기간보다 감소하고, 매출액증가율 역시 전 분기 대비 하락함(〈표 1〉 참조).
  - 총자산증가율은 2018년 2/4분기 2.28%였으나 2019년 2/4분기에는 0.78%로 전년 동기 대비 1.50%p 하락함. 이는 2019년 1/4분기 2.93%에 비해서도 2.15%p 낮은 수치임.
  - 2019년 1/4분기 -5.97%였던 매출액증가율은 2019년 2/4분기 더욱 하락하여 -7.12%를 기록함.
- 건설경기 둔화로 인해 건설업 성장성이 하락하고, 매출액 감소세가 이어짐.
  - 건설업 매출액증가율은 2018년 3/4분기 마이너스(-)로 전환(-6.28%)된 후 2019년 2/4분기까지 지속해서 마이너스(-) 값을 보임.
  - 건설경기 하락의 영향으로 건설업 성장성 지표인 총자산증가율과 매출액증가율이 모두 감소했으며, 특히 매출액 감소 폭은 전 분기보다 더욱 커짐.

### ■ 2019년 2/4분기 건설업 수익성 지표 또한 전년 동기 대비 하락

- 2019년 2/4분기 건설업 수익성 지표인 매출액세전순이익률, 매출액영업이익률, 이자보상비율은 모두 지난해 같은 기간보다 감소함.
  - 2019년 2/4분기 매출액세전순이익률은 2018년 2/4분기 9.34%에 비하여 다소 하락한 9.10%를 기록함.
  - 매출액영업이익률은 2018년 2/4분기 9.03%였으나 2019년 2/4분기 7.40%로 1.63%p 감소함.
  - 2019년 2/4분기 이자보상비율[(영업이익/금융비용)×100]은 866.52%로 전년 동기 1,231.78% 대비 365.26%p만큼 크게 하락함.
- 건설경기 하락으로 건설업 성장성이 낮아지는 상황에서 수익성 또한 악화되고 있음. 건설업 경영 여건이 어려운 시기를 잘 극복할 수 있도록 기업들의 위험관리 전략이 필요함.
  - 건설업 매출액 감소는 성장성 하락뿐만 아니라 수익성 악화로 이어짐.

- 최근 발표된 정부의 2020년 SOC 예산안이 22조 3,000억원으로 2019년 대비 12.9% 증가하여 최근 몇 년간의 건설투자 감소 추세가 내년부터는 전환될 것으로 기대되지만, 건설경기 하락의 영향력이 당분간은 이어질 것으로 판단됨. 이에 따라 건설업 경영 실적 악화에 대비한 기업별 경영 전략 수립이 필요함.

● 활동성 지표인 총자산회전율 역시 전년 동기 대비 하락함.

- 총자산회전율[(매출액/총자산)×100]은 2019년 2/4분기 0.95%로 2018년 2/4분기 1.14%에 비해 0.19%p 하락함.

■ 2019년 2/4분기 건설업 안정성 지표는 전 분기 대비 개선

● 2019년 2/4분기 건설업 안정성 지표인 자기자본비율, 부채비율, 차입금의존도 모두 2019년 1/4분기에 비해 개선됨.

- 2019년 2/4분기 자기자본비율은 48.53%로 2019년 1/4분기 44.69%보다 3.84%p 상승함.
- 부채비율은 2019년 1/4분기 123.78%에서 2019년 2/4분기 106.04%로 17.74%p 감소함.
- 차입금의존도는 2019년 1/4분기 19.79%에서 2019년 2/4분기 18.20%로 1.59%p 감소함.

● 건설업 자기자본비율과 부채비율은 2019년 1/4분기에 전 분기 대비 다소 악화된 바 있으나, 2/4분기에 다시 회복되는 모습을 보임.

- 재무구조를 개선하려는 건설기업들의 노력이 계속되면서 성장성과 수익성이 하락하는 시기에도 안정성 지표는 크게 악화되지 않은 것으로 풀이됨.
- 2019년 2/4분기 차입금평균이자율은 4.40%로 2019년 1/4분기 4.46%에 비해서는 다소 낮으나 2018년 2/4분기 4.35%에 비해서는 다소 높음. 앞으로도 지속적인 안정성 지표 관리가 필요함.

<표 1> 2019년 2/4분기 주요 경영지표

(단위 : %)

구분	성장성	수익성			활동성	구분	성장성	안정성			
		총자산 증가율	매출액 세전순 이익률	매출액 영업 이익률				이자보 상비율	총자산 회전율	매출액 증가율	자기자 본비율
건설업	2018 2/4	2.28	9.34	9.03	1,231.78	1.14	2019 1/4	-5.97	44.69	123.78	19.79
	2019 2/4	0.78	9.10	7.40	866.52	0.95	2019 2/4	-7.12	48.53	106.04	18.20
제조업	2019 2/4	0.26	5.81	5.51	641.57	0.84	2019 2/4	-1.66	61.08	63.72	20.29
전산업	2019 2/4	0.21	5.26	5.22	481.34	0.82	2019 2/4	-1.07	54.50	83.50	24.05

자료 : 한국은행(2019.9.17), 2019년 2/4분기 기업경영분석.

이지혜(부연구위원 · jihyelee@cerik.re.kr)

## 지역 중소 건설업, 정책적 지원 절실

최근 국토교통부는 건설업 활력 대책을 발표했고 2020년 정부 예산안에 SOC 예산이 3년 만에 20조원 이상으로 편성되었다. 건설경기 악화로 인하여 경영상 많은 어려움을 겪는 건설업계에 반가운 일이지만 지역경제 활성화에 중추적 역할을 하는 중소 건설업을 위한 대책이 보이지 않는다.

현재 지역 중소 건설기업들은 설 땅이 없다. 지자체들의 재정 여건이 크게 악화되어 기존의 건설사업 추진에도 차질이 빚어지는 사례가 비일비재하고, 지역까지 영향이 미칠 수 있는 대형 건설공사의 발주가 사실상 없는 가운데 지역 내 건설 물량만으로는 지역 중소 건설업이 버티기 어렵다. 지역에 따라 다소 차이는 있으나, 실제로 ‘지역내총생산 (GRDP)’에서 건설산업이 차지하는 비중은 충남 2위, 충북 3위, 강원 3위 등이다. 모두 큰 비중을 차지하고 있기 때문에 지역 중소 건설업의 활성화는 지역경제 활력 제고에 있어 필수적인 요소다. 이는 지자체들이 앞다투어 지역 건설산업 활성화 관련 조례를 제정하여 시행하는 이유다. 그러나 현실적으로 건설 물량이 부족한 상황에서 활성화 조례들의 효과는 크게 반감될 수밖에 없다.

이처럼 어려운 상황을 타개하기 위해서는 중소 건설기업들이 참여할 수 있는 물량 확보가 가장 우선되어야 한다. 정부가 최근 발표한 지역의 예비타당성조사 면제 사업 등 지역 숙원사업의 조기 추진과 생활 SOC, 노후 인프라 정비 투자에 있어 지역 중소 건설업 지원 방안을 고민해야 한다. 이것이 이루어져야 당초 투자 목표인 지역 균형발전과

일자리 창출이 가능하다. 또한, 현재 우리나라의 건설시장의 여건상, 중소 건설기업이 참여할 수 있는 건설 분야의 창출과 수주 기회 확대를 위한 지원 정책의 실효성 제고는 중소 건설업 정책의 핵심이다. 전통적인 건축 및 토목 사업에서 중소 건설기업의 참여를 확대하는 정책과 함께 중소 건설기업들이 향후 건설시장에서 안정적인 물량을 확보할 수 있고, 경쟁력을 유지할 수 있는 시장 조성에 노력을 기울여야 한다. 혼잡도로 정비 및 노후시설 성능 개선 등 지역민의 수요가 많은 중소 규모의 건설사업도 지속적으로 확충해야 한다.

다음으로, 중소 건설기업에 대한 맞춤형 지원 정책이 필요하다. 지역 의무 공동도급제도 및 지역제한, 등급별 유자격자 명부 등 지역 및 중소 건설업에 대한 지원 정책의 실효성 제고도 중요한 과제다. 실질적으로 향후 건설시장의 변화에 맞춘 중소 건설기업의 기술, 사업 개발 및 기획력, 경영관리 등 실질적인 경쟁력 제고를 지원하는 정책이 강화되어야 한다. 미래 수요가 큰 중소형 건설사업에서 필요로 하는 기술과 사업관리 역량을 중소 건설기업이 조기에 확보할 수 있도록 하는 간접적인 지원 정책도 필요하다.

끝으로, 건설산업진흥기본계획 및 건설기술진흥기본계획 등 건설산업의 정책 수립 과정과 R&D 투자에 있어 중장기적 시각에서 중소 건설업을 전략적으로 육성하기 위해 노력해야 할 것이다. <브릿지경제, 2019.9.1>