

# 건설동향브리핑

CERIK

제675호  
2018. 9. 10

## 정책동향

- 공공공사 예정가격 부당 삭감 문제와 개선 방안
- '건설 생산체계 개편 방안 공청회'의 주요 이슈

## 시장동향

- 서민 주거 안정화를 위한 민간 임대주택 정책 방향

## 산업정보

- 인프라 환경 변화에 따른 투자 리스크 관리 방향
- 2017년 건설재해 발생 현황 분석

## 건설논단

- 아베노믹스 이전, 일본의 공공건설 투자 축소 결과는?

『지역 인프라 투자 정책 방향 및 핵심 프로젝트 발굴 연구』 보고서 발간  
한국건설산업연구원 홈페이지([www.cerik.re.kr](http://www.cerik.re.kr))  
팝업창 바로가기 or 연구원 발간물 → 기타 발간물에서 다운로드 가능

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

## 공공공사 예정가격 부담 삭감 문제와 개선 방안

- 적정공사비 책정은 예정가격의 합리적 설정이 중요, 일본 사례 벤치마킹할 만 -

### ■ 적절한 예정가격 설정의 중요성

- 공공공사의 적정공사비 책정을 위해서는 무엇보다도 적절한 사업 예산 확보와 더불어 계약 금액을 결정하는 주요 기준인 예정가격의 합리적 설정이 매우 중요함.
- 현행 계약법과 관련 예규에서는 적절치 못한 예정가격으로 발주가 이루어졌다 하더라도(청약 유인의 하자) 낙찰자의 항변권을 제한<sup>1)</sup>하고 있음. 이에 따라 입찰자가 예정가격이 적정하게 설정된 것으로 신뢰하고 입찰하였음에도 문제 발생시 이를 구제할 수 있는 방안이 매우 제한적임.<sup>2)</sup>

### ■ 공공 발주기관의 예정가격 부담 삭감 실태

- 정부 역시 이러한 문제를 인식하고 지난 2013년 ‘부당 단가인하 근절대책’을 발표했다. 이를 통해 특별한 사유가 없는 한 설계서상 공사량을 임의 조정할 경우 이를 명시하도록 의무화하였으며, 공사 원가 제비율을 준수하도록 규정함.
- 그럼에도 불구하고 여전히 재정 여건 및 예산 절감을 이유로 원가 계산에 의해 산정된 설계가격을 발주기관이 임의로 삭감하여 예정가격을 설정하는 사례가 빈번히 발생하고 있는 실정임.
- 올해 3월 감사원이 발표한 감사 보고서에 따르면, 발주 단계의 대표적 불공정 행위로 ‘예정가격 과소 산정(47.3%)’을 지적하였으며, 발주자의 불공정 행위가 끊이지 않는 이유로도 ‘예정가격제도, 표준시장단가 등 공사비 산정 제도의 문제(63.8%)’를 가장 큰 원인으로 지적함.
- 최근 종합건설업체 73개사를 대상으로 한 한국건설산업연구원의 설문조사 결과에서도 적자 공사를 유발하는 가장 큰 원인으로 예정가격 부담 삭감을 포함한 ‘계약금액 자체가 낮음(50.0%)’이 지목되었음.
- 이러한 예정가격 부담 삭감은 예정가격 삭감을 용인하는 일부 제도적 원인<sup>3)</sup>과 예산 부족을

1) 단가의 산출, 기재는 설계서 사항이 아니므로 발주기관 및 계약 상대방이 단가 산출시 착오 등으로 그 단가가 과다하거나 과소하다는 사유만으로는 설계변경 및 계약금액 조정대상이 되지 아니함. 조달청 유권해석 41301-2767 및 계약법규 질의·사례 183444 등.

2) 만약 낙찰자가 공사 낙찰이나 계약 후에 적자를 인지하여 계약을 포기할 경우 입찰보증금 또는 계약보증금이 몰수되고, 부정당업자로 지정되어 장기간 공공공사 입찰이 제한되기에 낙찰자는 불가피하게 적자 시공을 감내할 수밖에 없음. 또는 발주자에게 예정가격 산정과 관련된 서류를 요구하여 검토한 후 제3자(원가계산 전문기관)의 의뢰 결과 또한 예정가격이 작성이 잘못되었다고 인정될 경우 행정·민사소송(건설분쟁조정위원회 조정 신청 포함)을 통해서만 해결 가능함.

3) 원가계산시 가격 분류별 우선순위가 미비해 일방적 낮은 단가를 적용하던가, 실제 단가가 변동되었더라도 변동이 크지 않은 경우 종전 조사가격을 적용하는 문제, 시장 단가에 비해 부족한 표준시장단가 및 표준품셈의 문제 등이 복합적으로 작용하기 때문임.

이유로 한 발주기관의 임의 삭감<sup>4)</sup>, 그리고 계약 담당자 및 설계자의 전문성 부족과 실수(human error)가 복합적으로 작용하고 있기 때문이다.

## ■ 예정가격 부당 삭감 방지를 위한 일본의 선례

- 우리나라와 유사한 예정가격제도를 운영하는 일본의 경우, 지난 2005년 「공공공사의 품질확보촉진에 관한 법률」 개정을 통해 예정가격 부당 삭감 행위를 금지함.
  - 또한, 법 집행의 실효성 제고를 위해 리플릿을 제작함과 더불어 국토교통성과 총무성 공동 명의로 관련 공문을 통지하는 등 예정가격 부당 삭감 방지를 위한 노력을 계속적으로 기울임.
  - 이 외에도 2015년에는 모든 공공 발주기관을 대상으로 4차례에 걸친 예정가격 부당 삭감과 관련된 전수조사를 실시하고, 해당 발주자 명단을 공개하는 등 지속적인 모니터링을 해왔음. 그 결과 현재는 모든 공공 발주기관(1,788개)에서 예정가격 부당 삭감이 이루어지지 않는 것으로 조사됨.
- 이와 더불어 최근 일본의 주요 공공 발주기관의 경우 제도적 한계, 계약 담당자 및 설계자의 오류에 따라 개별 공사의 예정가격이 부족하게 책정되었으면, 입찰 단계에서 이를 시정할 수 있는 새로운 공사 계약 방식의 적용이 확산되고 있는 추세임.<sup>5)</sup>
  - 예컨대 입찰자가 발주자가 산정한 추정가격에 이의를 제기한 경우 공청회를 실시해 개별 단가를 조정한 후 예정가격을 결정하거나, 협상을 통해 표준 적산금액을 초과하더라도 그 금액을 인정하는 등 새로운 계약 방식<sup>6)</sup>의 운영을 통해 개별 단가가 부족하게 책정되는 경우를 보완하고 있음.

## ■ 제도 개선 방안

- 오랜 기간 동안 우리 건설업계는 공공 발주기관의 예정가격 부당 삭감 문제를 지속적으로 건의해 왔으나, 그간의 제도 개선은 매우 제한적으로 이루어져 왔음. 발주자와 낙찰자 간 호혜주의 원칙에 입각한 보다 적극적인 제도 개선 노력이 필요한 시점임.
  - 일본 사례를 벤치마킹해 국토교통부와 행정안전부는 공동으로 예정가격 부당 삭감 실태와 관련 전수·추적 조사 실시를 적극 추진할 필요가 있으며, 새로운 입찰 절차의 도입 또한 고려해야 함.
  - 무엇보다 「국가계약법」 내 공공 발주자의 적정 대가 지급 노력 의무화 규정 신설이 필요하며, 예정가격 부당 삭감 방지 및 피해 최소화를 위한 이의신청제 도입과 예정가격 조서 낙찰자 공개 의무화, 입찰 공고시 공사 원가 제비율 사전 공개 등 제도적 보완이 함께 이루어져야 함.

전영준(부연구위원·yjjun@cerik.re.kr)

4) 조사 금액이 예산액을 초과하는 경우 예산 부족을 이유로 사전 공표한 공기 연장 제비율을 미준수하여 발주하거나, 노무 공량의 임의 변경, 가장 최근의 단가를 활용해야 함에도 불구하고 예전 단가를 적용하는 등의 문제가 빈번히 발생함.

5) 이 외에 재해재난 발생시로 한정하고 있으나 조달 환경이 바뀌어 기존의 적산 기준 단가를 그대로 적용할 수 없는 경우 기존 단가를 활용하는 것이 아닌 견적 방식을 적극 활용해 시장가격에 근접한 적정한 예정가격을 설정할 수 있도록 관련 제도를 최근 개정함.

6) 기술제안가격협상방식(간이제안견적심사 타입) 및 경쟁참가요청방식(간이제안견적심사 타입), 경쟁입찰 이후 가격협상방식(견적심사 타입), 기술제안가격협상방식(복수자 협상 B타입) 등.

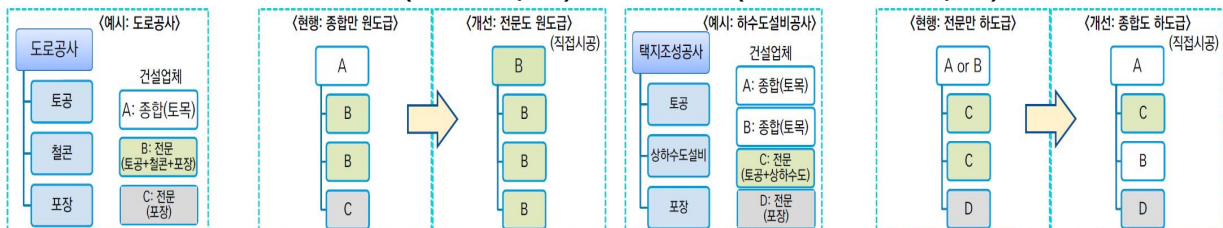
## ‘건설 생산체계 개편 방안 공청회’의 주요 이슈

- 현 업종 체계와 등록기준 격차를 유지하는 업역 개편 제시, 제로섬 논쟁 우려 -

### ■ 업역 : 종합·전문 건설업이 상호 시장에 진출할 수 있도록 업역 구분 폐지<sup>7)</sup>

- 발주자 선택에 따라 종합업체의 전문공사, 전문업체의 종합공사 수급 및 시공을 허용함.
  - 단, 종합과 전문업체 모두 상대 업역의 공사를 도급받을 경우 직접 시공해야 함.
  - 입찰에 참가하는 시점에 기술자(전문업체 → 종합공사), 장비(종합업체 → 전문공사) 등의 조건을 갖춰야 함.
- 종합공사는 전문업체가 종합공사를 구성하는 전문업종을 보유한 경우, 해당 종합공사의 원도급을 허용함.
  - 예를 들어 도로공사(토공 + 철콘 + 포장)의 경우, [현행] 종합업체(토목)만 수급 가능 → [개선] 종합(토목)과 전문(토공 등 3종 보유) 모두 수급 가능
- 전문공사는 종합업체의 등록된 업종에 해당하는 구조물을 설치하기 위한 전문공사의 원도급 및 하도급 수급을 허용함.
  - 예를 들어 하수도 설비공사는 [현행] 상하수도업(전문)만 수급 가능 → [개선] 토목(종합)도 수급 가능(건축은 안 됨). 인테리어공사는 [현행] 실내건축(전문)만 수급 가능 → [개선] 건축(종합)도 수급 가능(토목은 안 됨)함.

〈그림 1〉 종합공사(도로공사, 左) 및 전문공사(하수도 설비공사, 右) 예시



- 업역 개편에 따른 시장 혼란을 최소화하기 위한 적응 기간으로 최소 1년(2019년)을 부여함. 이후 공공 토목(2020년) → 모든 공공(2021년) → 모든 공사(2022년) 순으로 단계적 허용하는 방안을 제시함.

7) 본고는 9월 5일 국토연구원의 “건설산업 경쟁력 강화를 위한 생산체계 개선 방안 공청회” 자료의 주요 내용을 기반으로 요약함.

## ■ 상호 시장 진출 활성화를 위한 조건 및 실적 인정 기준 마련 등 보완 장치 제안

- 업역 규제 완화의 각론(구체적 실행 방안)에 해당하는 내용으로 ① 입찰 시점에 기술자, 장비 등 상호 시장 진출시 갖춰야 할 조건 설정, ② 전문간 컨소시엄과 주력 업종(예 : 공사 금액 50~90%)을 보유한 전문업체의 원도급 허용 여부 및 기준 마련, ③ 동일 업종의 하도급 제한 규제 완화와 동시에 소규모 하도급공사(예 : 4억원 미만)에 종합업체의 진입 제한 등을 제시함.
- 공사 실적관리 체계 개편 및 공공공사 발주 가이드라인의 마련 방향을 제시함.
  - 종합업체의 직접시공 부분 등 종합공사 실적 일부를 전문공사 실적으로 인정하고, 전문업체의 종합공사 입찰 참여시 각 전문업종별 실적을 각각 평가하여 합산함.

## ■ 업종 : 내년에 갈등 완화 차원의 소규모 정비, 익년부터 전문업종 통합화 등 대규모 개편

- 업역 개편 유예 기간에 타 업종과의 갈등 소지가 큰 업종을 정비함.
  - ① 토목건축 분할 : 토목과 건축으로 각각 등록, ② 강구조물-철강재설치공사업의 통합, ③ 시설물유지관리업 : 2개 이상 공종의 개량·보수·보강 공사가 가능한 만능 면허로 인식됨에 따라 직접시공을 강조하는 동시에 업무 범위 조정 및 겸업 지원
  - 2019년 상반기에 건설산업 업종 개편 방안에 대한 의견 수렴 및 연구 용역 병행

## ■ 등록기준 : 자본금 완화, 기술자 경력 요건의 강화, 전문업종 영위 후 종합업종으로 등록 등 제시

- 자본금 기준은 2019년 70%, 2020년 50% 수준으로 완화하되 임금지급보증제 도입 및 보증가능 금액의 상향 조정을 병행함(자본금 대비 2019년 30~60%, 2020년 50~80% 수준).
- 기술능력 기준으로 기술자의 경력 요건 및 기능인력 요건을 추가로 검토하고, 전문업종을 등록한 후 1~2년 이상 건설업을 영위한 자에 한하여 종합업종 등록을 허용함.

## ■ 건설 생산체계 혁신의 실효성 확보 및 혁신의 범위 확대 필요

- 건설산업 생산체계 혁신의 내용이 현 체계 하의 업종·업역 위주로만 논의되어 제로섬 논쟁으로 귀결될 가능성이 높음. 따라서 생산체계 관련 로드맵 마련시, 정부는 제도 개선이 아닌 제도 혁신으로 법령을 다시 만든다는 큰 틀에서 접근할 필요가 있음.

나경연(연구위원 · econa@cerik.re.kr)



## 서민 주거 안정화를 위한 민간 임대주택 정책 방향

- 정책의 일관성 유지로 신뢰도 제고해야, 임대 유형의 다양화도 필요 -

### 임대주택 사업자 등록 정책이 연착륙되는 가운데 임대사업자에 대한 혜택 축소 예고

- 임대주택 사업자 활성화를 위한 지속적 정부 정책으로 임대사업 등록자 수는 꾸준히 증가
  - 지난 7월 말 정부는 2018년 세법 개정안을 통한 임대소득세 산출 방식 변경 및 임대주택 등록자를 위한 세액 감면 등의 내용을 담은 임대주택 등록 활성화 대책을 추가 발표함.
  - 임대소득세 산출<sup>8)</sup>시 공제되는 필요 경비율과 기본 공제금액을 임대주택 등록자와 미등록자로 이원화하여, 임대주택 등록자에 대한 인센티브를 강화(임대주택 등록자는 70%, 400만원 / 미등록자는 50%, 200만원)함.
  - 종합과세시만 적용되는 임대주택 등록자의 세액 감면 혜택을 분리과세에도 적용하여 임대주택 등록자의 선택폭을 확대(4년 임대시 세액의 30%, 8년 임대시 세액의 75%)함.
- ※ 정부는 민간 임대주택 등록 활성화를 위해 「실수요 보호와 단기 투기 수요 억제를 통한 주택시장 안정화 방안(2017. 8. 2)」과 「집주인과 세입자가 상생하는 임대주택 등록 활성화 방안(2017. 12. 13)」 등도 기 발표했음.
- 7월 말 기준으로 임대주택 사업 등록자 수는 총 33만 6,000명임. 정부는 2018년 세법 개정안 발표로 임대주택 사업 등록자 수가 더욱 큰 폭으로 증가할 것으로 예상하고 있음.

〈그림 1〉 임대주택 사업자 등록 추이



자료 : 국토교통부.

- 2018년 세법 개정안으로 인한 임대주택 등록 활성화 추세에 반하여, 정부는 임대사업자에 대한 세제 혜택 축소를 예고함.
  - 지난 8월 말 정부는 다주택자의 임대사업 등록률을 높이기 위해 제공했던 각종 세제 혜택을 주택 투기의 원인으로 지목함. 이어 임대주택에 대한 양도세 및 중부세 합산 배제, 취득세 감면 등의

8) 세액 = {수입금액 × (1 - 필요 경비율) - 공제 금액} × 14%.

세제 혜택 축소 및 임대사업자에 대한 대출 규제 등을 예고함.

## ■ 과도한 혜택 축소는 서민 주거 안정 정책의 근간을 흔들 수 있어

- 단기 임대주택에 대한 종부세 합산 배제 제외, 10년 이상 임대자에 대한 양도소득세 전액 감면 혜택 종료 등 임대사업자에 대한 혜택은 지속적으로 축소되고 있음.
  - 양도세 중과 및 종부세 합산 배제 대상이 5년 이상, 6억원 이하의 임대주택에서 8년 이상, 6억원 이하의 임대주택으로 변경됨에 따라 세금 감면을 위한 임대 기간이 증가(2018년 4월 이후)함.
  - 기존 85㎡ 이하 주택을 10년 이상 임대할 경우 적용되던 양도소득세의 100% 감면 조항이 장기 임대주택에 대한 세제 지원의 합리화를 이유로 종료될 예정임.
  - 연 2,000만원 이하 임대소득에 대해서도 2019년부터 분리과세가 실시됨으로써 임대사업자의 세 부담은 증가할 것으로 보임. 전용면적 60㎡ 이하 주택 임대시 적용되던 취득세 100% 감면 및 40㎡ 이하의 임대주택에 적용되던 재산세 100% 감면 혜택 또한 2021년 종료가 예상됨.
- 이처럼 예정된 임대사업자 혜택 축소에도 불구하고 임대사업자에 대한 대출 규제 등 추가적으로 혜택 축소 방안이 제시될 경우, 다주택자의 임대사업자 등록률은 저하될 것으로 보임. 이는 전·월세 및 주택가격 상승의 요인이 될 수 있음.

## ■ 서민 주거 안정성을 높이기 위해서는 정부 정책에 대한 신뢰도 제고가 우선돼야

- 다주택자에 대한 규제와 임대사업자에 대한 혜택 축소만으로는 서민 주거의 안정화를 이루기는 어려울 것으로 판단됨.
  - 정부가 마련 중인 여러 규제책에도 불구하고 서울 지역의 추가 주택 공급과 함께 주택가격 안정화를 위한 다주택자의 참여 없이는 급등하고 있는 서울과 수도권의 주택가격을 안정시키기에는 역부족일 것으로 예상됨.
- 서민 주거 안정화를 위해서는 정부 정책에 대한 시장 참여자의 신뢰도 제고가 우선돼야 함.
  - 임대주택 정책에 대한 정부의 신뢰도 제고를 위해서는 일관된 임대주택 정책의 유지 및 임대사업 등록자에 대한 거부감<sup>9)</sup>을 낮추기 위한 제도적 보완이 필요함.
  - 단기 민간 임대주택(4년 이상 임대)과 장기 일반 민간 임대주택(8년 이상 임대)으로 단순 구분되어 있는 임대 유형을 단기(4년 이상), 중기(6년 이상), 중장기(8년 이상) 장기(10년 이상) 등으로 다양화하여 다주택자의 임대사업 등록에 대한 거부감을 줄이는 방안이 모색되어야 함.

임기수(연구위원 · kslim@cerik.re.kr)

9) 민간 임대주택 사업자 등록 후에는 연간 임대료 상승 제한, 건강보험 피부양자 자격 박탈 등 여러 의무가 강제됨으로써 임대주택 등록에 대한 거부감이 존재함.

## 인프라 환경 변화에 따른 투자 리스크 관리 방향

- 첨단 기술이 가져올 인프라 수요와 건설 과정에 대한 영향을 이해해야 -

### ■ 글로벌 건설투자 확대로 인프라 시장의 민간 투자 규모 급성장<sup>10)</sup>

- 지속적인 건설투자 증가로 글로벌 인프라 시장이 확대됨에 따라 사모펀드, 연기금 등 새로운 민간 투자자들이 시장에 유입되어 투자자금 규모의 성장이 가속화되고 있음.
  - 신흥 시장과 선진국 모두에서 건설투자가 급증함. 이에 따라 공공 거래가 아닌 민간 소유의 인프라 자산은 2007년 990억 달러에서 2017년 6월 기준 4,180억 달러 규모로 성장함.
  - 인프라 자산은 경제 침체 속에서도 꾸준히 물가 지수와 연동된 수익을 창출해 투자자들에게 안정된 이익을 제공하였음.

< 그림 1> 글로벌 민간 소유 인프라 자산 규모 추이

(단위 : 십억 달러)



자료 : Preqin.

- 인프라 자산에 대한 민간투자 증가로 경쟁이 심화되고 전체적인 수익이 감소함에 따라 투자 대상이 전통적인 핵심 자산에서 비핵심 자산으로 확대되는 경향이 나타남.
  - 기존의 인프라 자산에 대한 민간투자는 상·하수도, 발전 등 잠재적 거래량과 기대수익 파악이 용이하고 투자 규제가 높은 핵심 자산에 집중되었음. 그러나, 현재는 규제 가능성이 낮은 항만 및 철도 운영 등 비핵심 자산으로 확대되는 경향을 보임.

10) 본고는 McKinsey & Company에 게재된 "High stakes : How investors can manage risk in the new infrastructure environment" (2018. 6) 주요 내용을 요약하였음.



## ■ 첨단 기술 발전, 인프라 투자 환경 변화의 핵심 요인으로 작용

- 최근의 기술 발전은 기존의 일부 인프라 자산에 대한 수요 감소 원인으로 작용할 것으로 예상되는 동시에, 새로운 유형의 인프라 수요를 창출하고 있음.
  - 자율주행 차량, 전자 모니터링 시스템, 재생 에너지 기술의 발전은 각각 대규모 수송 수단, 요금 소, 전력 생산 및 저장 인프라 수요의 감소로 이어지는 등 기술 발전이 기존의 인프라 자산의 현금 흐름과 투자 수익에 변화를 가져올 것임.
  - 첨단 기술은 새로운 인프라의 필요성을 암시하고 있음. 사례로 전기자동차 보급 확대에 의한 전기 충전소 수요 증가, 드론 등 무인 항공기 배송을 위한 이착륙 계류장 건설 등을 들 수 있음
- 인프라 시장의 투자자들은 각 자산의 고유한 리스크·수익성뿐만 아니라 새로운 기술로 인해 인프라의 건설, 유지 및 운영 등 생애주기와 자산의 현금화(monetize)에 미치는 영향을 함께 고려해야 함.
  - 가상현실, 자동화, 로봇, 향상된 모니터링 시스템 등의 신기술 적용은 설계 및 엔지니어링 소요 비용·일정 단축 가능성을 높이고, 시공 생산성을 향상시킬 것으로 예상됨.
  - 태양열 발전 기술 향상은 신규 수요 창출, 매출 성장으로 이어질 수 있음. 반면, 공항의 경우 자동화 및 빅데이터 등을 통해 운영 효율성 향상은 가능하나 수익 향상으로 이어지기는 어려움.

## ■ 기술 발전이 가져올 다양한 변수와 기술의 잠재적 가치를 분석하는 노력 필요

- 기술 발전이 인프라 자산의 수요 및 잠재 수익에 가져올 변화를 분석하기 위해서는 기술의 영향을 파악할 수 있는 보다 다양한 변수와 데이터를 고려해야 함.
  - 일례로 민영 주차시설의 경우, 기존에는 인구 및 지역 산업 현황, 주차 공간 등이 수요·공급 분석의 고려 요소였다면, 향후에는 자율주행 차량과 카 셰어링 서비스의 성장 현황, 관련 정부 정책 등의 영향을 추가로 고려해야 할 만큼 투자 환경이 변화할 것임.
- 새로운 기술과 비전통적 인프라 자산에는 다양한 불확실성이 존재함. 따라서 기술이 인프라 자산의 건설 및 운영에 미칠 영향을 장기적 관점에서 분석하고, 기술의 잠재적 가치를 체계적으로 분석하는 노력이 필요함.
  - 민간투자 기업들의 임원 대부분은 엔지니어링, 시공 등 기술 관련 경험이 부족한 상황임. 그런 만큼 투자 리스크를 줄이기 위해서는 기술 전문성을 가진 기업들과의 적극적인 협력을 통해 역량을 보완할 필요가 있음.

박희대(부연구위원 · hpark@cerik.re.kr)

## 2017년 건설재해 발생 현황 분석

- 건설업 사고사망자 수 전체 산업의 약 53%, 건설업 사고재해율은 소폭 감소 -

### 용어의 정리

- 산업재해는 크게 사망과 재해<sup>11)</sup>로 구분할 수 있으며, 이는 사고사망/재해와 질병사망/재해로 분류할 수 있음.<sup>12)</sup>
  - 2017년 전체 산업 사망자 수 1,957명은 사고사망자 964명과 질병사망자 993명을 합한 수이며, 재해자 수 8만 9,848명은 사고재해자 8만 665명과 질병재해자 9,183명의 합계를 의미함.
- 사망/재해와 관련된 지표는 절대적인 수치를 의미하는 사망자 수/재해자 수와 근로자 수를 고려한 상대적 지표인 사망만인율/재해율이 있음.
  - 사망만인율은 근로자 만명당 발생하는 사망자 수를, 재해율은 근로자 100명당 발생하는 재해자 수로 각각 정의됨. 즉, 사망만인율 1.05‰는 만명의 근로자 중 1.05명이 산업재해로 사망하였음을 의미함.

### 건설업 업무상 사망자 수/사망만인율(〈표 1〉 참조)

- 2017년 건설업 업무상 사망자 수(579명)는 전체 산업 사망자 수(1,957명)의 약 29.6%를 차지함. 건설업 사망만인율은 2016년 1.76‰에서 2017년 1.90‰로 높아졌음.
  - 전체 산업 사망자 수는 2016년 1,777명에서 2017년 1,957명으로 180명 증가했으며, 건설업은 동 기간 554명에서 579명으로 25명 증가했음.
- 건설업 사고사망자 수는 2017년 506명으로 전체 산업(964명)의 약 52.5%를 차지하며, 건설업 사고사망만인율은 2016년 1.58‰에서 2017년 1.66‰으로 상승했음.
  - 전체 산업 사고사망자 수는 2016년 969명에서 2017년 964명으로 5명 감소했음. 하지만 건설업의 경우 2016년 499명에서 2017년 506명으로 7명 증가했음.
- 2017년 건설업 질병사망자 수(73명)는 전체 산업 질병사망자 수(993명)의 약 7.4%를 차지하며, 건설업 질병사망만인율은 2016년 0.17‰에서 2017년 0.24‰로 높아졌음.

11) 재해자 수는 업무상 사고 또는 질병으로 인한 사망자와 부상자를 합한 의미로 재해자에는 사망자가 포함되어 있음.

12) 고용노동부에서 발간한 “2017년 산업재해 발생 현황”을 참고하였음.

- 전체 산업 질병사망자 수는 2016년 808명에서 2017년 993명으로 185명 늘었으며, 건설업은 동기간 55명에서 73명으로 18명 증가했음.

&lt;표1&gt; 전체 산업 및 건설업 업무상 사망 관련 지표 비교

(단위 : 명, ‰)

구분	사망자 수		사망만인율		사고사망자 수		사고사망만인율		질병사망자 수		질병사망만인율	
	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016
전체 산업	1,957	1,777	1.05	0.96	964	969	0.52	0.53	993	808	0.54	0.44
건설업	579	554	1.90	1.76	506	499	1.66	1.58	73	55	0.24	0.17

자료 : 2017년 산업재해 발생 현황(고용노동부).

### ■ 건설업 업무상 재해자 수/재해율(<표 2> 참조)

- 2017년 건설업 업무상 재해자 2만 5,649명은 전체 산업(8만 9,848명)의 약 28.5%를 차지함. 건설업 재해율은 0.84%로 2016년과 동일함.
  - 2016년 대비 2017년 전체 산업 재해자 수는 9만 656명에서 8만 9,848명으로 808명 감소했음. 건설업도 2016년 2만 6,570명에서 2017년 2만 5,649명으로 921명 줄었음.
- 건설업 사고재해자 수는 2017년 2만 4,718명으로 전체 산업(8만 665명)의 약 30.6%를 차지하며, 건설업 사고재해율은 2016년 0.82%에서 2017년 0.81%로 소폭 감소했음.
  - 전체 산업 사고재해자 수는 2016년 8만 2,780명에서 2017년 8만 665명으로 2,115명 줄었으며, 건설업 역시 2016년 2만 5,701명에서 2017년 2만 4,718명으로 983명 감소했음.
- 2017년 건설업 질병재해자 수(931명)는 전체 산업(9,183명)의 약 10.1%를 차지함. 건설업 질병재해율은 0.03%로 전년도 재해율과 동일함.
  - 전체 산업 질병재해자 수는 2016년 7,876명에서 2017년 9,183명으로 1,307명 늘었음. 건설업도 2016년 869명에서 2017년 931명으로 62명 증가했음.

&lt;표 2&gt; 전체 산업 및 건설업 업무상 재해 관련 지표 비교

(단위 : 명, ‰)

구분	재해자 수		재해율		사고재해자 수		사고재해율		질병재해자 수		질병재해율	
	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016
전체 산업	89,848	90,656	0.48	0.49	80,665	82,780	0.52	0.53	9,183	7,876	0.05	0.04
건설업	25,649	26,570	0.84	0.84	24,718	25,701	0.81	0.82	931	869	0.03	0.03

자료 : 2017년 산업재해 발생 현황(고용노동부).

최수영(부연구위원·sooyoung.choe@cerik.re.kr)

## 아베노믹스 이전, 일본의 공공 건설투자 축소 결과는?

우리는 일본에 대해 이중적인 태도를 갖고 있다. 한편에서는 일본을 본받으면 안 된다고 말하고, 다른 한편에서는 그래도 우리와 너무나 비슷한 사회 구조이면서 우리보다 앞서 있기 때문에 은연중에 일본 사례를 베끼거나 참조하고자 한다. 건설산업에서도 다를 바가 없다.

2009년에 일본은 54년 만에 자민당에서 민주당으로 정권 교체가 이루어졌다. 일본 민주당은 “콘크리트 예산에서 사람 예산으로”를 정권 차원의 과제로 내세웠고 공공 건설투자를 대폭 감축했다. 4대강 사업에 날을 세우던 우리나라의 진보정당이나 시민단체들은 그야말로 본받을 만한 조치로 크게 환호했다. 2010년에는 일본의 공공 건설투자가 사상 최저 수준을 기록했다. 우리나라에서는 대개 여가까지만 이야기한다.

일본의 공공 건설투자는 1985~1990년 간 해마다 약 25조엔 수준이었다. 하지만 1992~1999년 간은 약 30조~35조엔대로 30~40%의 증가세를 보였다. 1991년부터 시작된 부동산 버블 붕괴의 충격을 완화하기 위한 조치였다. 이후 1999년부터는 10년 연속 감소해 2008년에는 15조엔대로 줄었다. 왜 이렇게 줄었을까? 공공 건설투자를 통한 경기 부양책을 부정적으로 보는 여론이 확산되었기 때문이다. 이런 상황에서 2001년에 집권했던 고이즈미 정부는 지속적으로 공공 건설투자 감축을 추진했다. 2009년에 집권한 일본 민주당 정부는 2010년 예산에서 건설 예산을 전년 대비 18.4%, 정점이었던 1998년 대비로는 60%나 대폭 삭감했다.

아무런 파장이 없을 리가 없다. 일본 경제에서 공공 건설투자의 경제성장 기여도는 1991~1998년까지는 0.3~0.7%p 수준으로 증가했다. 하지만 1999년에 -0.4%p를 기록하더니 2003년과 2004년에는 -0.6%p를 기록했다. 이후 2009년에 잠깐 0.3%p로 회복하기까지 10년 간 마이너스 기여도를 기록했다. 1990년 이후 경제성장률이 1% 수준이었다는 사실을 감안하면, 1999년 이후 일본 경제성장률의 50% 가량을 감축된 공공 건설투자가 까먹은 것으로 볼 수 있다.

공공 건설투자의 급감은 건설업체간 경쟁 격화와

경영 악화를 초래하게 된다. 2000~2002년 간 일본 건설업체의 도산 건수는 6,000건 이상으로 최고 기록을 갱신했다. 건설업체 수는 1999년 60만개사에서 2011년에 48만개 사로 12만개나 줄었다. 건설업 취업자 수는 1997년 685만명이 정점이었지만 2011년에는 497만명으로 15년 간 약 188만명이나 줄었다. 하지만 이러한 사실은 아무도 언급하지 않는다. 물론 ‘잃어버린 20년’이라고 부르는 장기 경기 침체는 인구 감소를 비롯한 복합적 원인이 작용한 결과다. 하지만 일본의 공공 건설투자 축소도 장기 경기 침체에 한몫했던 것은 분명하다.

경제 운영의 실패에는 정치적 책임이 따르기 마련이다. 2009년 일본 중의원 선거에서 308석을 획득하면서 집권했던 민주당은 2012년 총선에서 57석의 군소정당으로 전락했다. 2012년 말에 자민당의 아베 정부로 다시 정권이 넘어갔다.

일본의 건설 투자는 아베노믹스가 본격적으로 시행된 2013년 이후부터 큰 폭으로 늘었다. 2011~2012년 간 42조~45조엔대에 머물러 있던 일본의 건설투자는 2013년에 51.3조엔으로 꺾충 늘었다. 이후 2016년까지 계속 51조~53조엔을 기록했던 건설투자는 2017년에는 56조엔으로 늘었다. 공공 건설투자도 2013~2017년 간 21.3조~23.0조엔대를 기록했다.

우리나라의 아베노믹스에 대한 평가는 인색한 편이다. 하지만 지금까지 5년 간 경제적 측면에서 아베노믹스는 비교적 성공한 정책으로 평가받고 있고, 아베 정부의 장기 집권을 가능하게 만든 원동력이기도 하다. 최근 국토교통성은 2018년도 건설투자가 전년 대비 2.1% 증가한 57.2조엔이라는 전망치를 발표했다. 3년 연속 증가한 수치다. 이 중 공공 건설투자는 23.1조엔, 민간 건설투자는 34.1조엔이다. 다행스럽게 최근 우리 정부도 축소 일변도였던 SOC 예산을 확대하는 쪽으로 정책 방향을 바꾸고 있다. 아베노믹스 이전과 이후의 일본 사례는 우리에게도 큰 교훈이 된다. <건설경제, 2018. 8.20.>

이상호(원장 · shlee@cerik.re.kr)