

# 건설동향브리핑

CERIK

제677호  
2018. 10. 1

## 정책동향

- 건설 분야 남북 협력사업을 위한 준비와 과제
- 경기도의 소규모 공사 표준시장단가 적용의 악영향
- 100억 미만 공사에 표준시장단가 적용시 논점과 대책

## 시장동향

- 9·21 대책의 주요 내용과 영향 분석

## 산업정보

- 근로시간 단축 시행 후 나타난 5가지 이슈

## 건설논단

- 국가 인프라 정책, 새 판을 짜자

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

## 건설 분야 남북 협력사업을 위한 준비와 과제

- 북 비핵화가 관건, 북한 인프라의 현대화를 위한 사전 계획 수립 필요 -

### ■ 한반도 평화 무드 탄력

- 문재인 대통령과 김정은 북한 국무위원장은 평양에서 제3차 남북정상회담을 갖고 ‘9월 평양 공동선언’ (9·19)을 발표함. 이어 한미정상회담(9·25)에서 문재인 대통령과 도널드 트럼프 대통령은 한반도의 비핵화와 항구적 평화 정착을 위해 양국이 노력하기로 합의함.
- 평양공동선언은 남북한의 군사적 적대 관계 종식, 남북한 교류와 협력, 인도적 협력의 증대, 한반도의 비핵화, 김정은 국무위원장의 서울 방문 등을 골자로 하고 있음.
  - 남과 북은 금년 내 동·서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공식을 갖기로 함.
  - 남과 북은 조건이 마련되면 개성공단과 금강산 관광 사업을 우선 정상화하고, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의함.

### ■ 철도 및 도로 연결 등 경제협력 사업이 진전되려면 북한의 비핵화가 우선되어야

- 북한의 핵실험과 장거리 미사일 발사로 인하여 UN과 미국의 대북제재가 시행된 만큼 이들 문제가 해결되어야만 대북제재가 완화 또는 해제될 수 있음.
  - 평양공동선언에서 북한은 비핵화를 위한 실질적인 조치로, 동창리 엔진시험장과 미사일 발사대 폐기, 영변 핵시설의 영구적 폐기 등을 취해 나갈 용의가 있음을 밝혔음.
- 남북/북미 간의 신뢰 관계가 깊어지면 비핵화는 신속히 진전될 수 있을 것으로 보임. 최근의 남·북·미 동향을 보면, 북한의 비핵화는 생각보다 빠르게 추진될 수도 있을 것임.
  - 김정은 국무위원장은 “트럼프 대통령의 첫 임기(2021년 1월) 내에 북미 관계를 개선하면서 비핵화를 실현했으면 좋겠다”고 밝힘(대북 특사단과 김정은 국무위원장의 면담, 2018.9.5).
  - 트럼프 대통령은 “비가역적인 비핵화”의 기준으로 “20% 비핵화”를 제시하였고, 마이크 폼페이오 국무장관은 “2020년까지 최소한 핵심적인 비핵화 진행”을 강조함.
  - 남북정상회담(4·27)시 남북 정상은 “1년 내에 비핵화를 이루자”고 논의함. 한편, 존 볼턴 보좌관은 “북한이 비핵화라는 전략적 결정을 내리는 시점으로부터 1년 내에 비핵화를 진전시키는 것은 남북이 이미 동의한 것”이라고 해석함(ABC 방송 인터뷰, 2018.8.18).

## ■ 비핵화 수준에 따라 건설 분야 경제협력 사업의 수준이 결정될 듯

- 남북 경제협력 사업은 저강도에서 고강도 사업으로 진전될 것으로 예상됨.
  - 남북 경제협력 사업은 비핵화의 수준에 따라 전략물자의 반출 수준과 투자 규모 등이 결정될 것으로 보임.
- 남북 경제협력 사업은 중·소 규모 사업(남북 양자 간/단독사업)에서 대규모 사업(다자간 협력사업)으로 확대될 것으로 예상됨.
  - 단기적으로는 대북 인프라 건설사업의 규모가 크지 않지만, 중·장기적으로는 대규모 투자 사업이 가능함. 대형 사업은 다자간 협력사업으로 추진될 개연성이 높음.

## ■ 건설 분야 남북 협력사업, 남북한 정부의 긴밀한 협조가 필수

- 현재 본격적인 건설 분야 남북 협력사업을 추진할 수는 없지만 남북한 정부의 협조가 있다면, ‘미래를 준비하는 건설 분야 남북 협력사업’을 검토할 수 있을 것으로 보임.
- 북한 비핵화가 진전되어 북한이 국제 금융기구에 가입하고 북·미 수교가 이루어진다면 중국, 일본 등 전 세계는 북한 인프라 건설사업에 큰 관심을 보일 것임.
  - 북한 건설시장은 우리만의 시장이 아닌 국제적 시장이 될 것이므로, 국내 건설산업의 경쟁력 제고를 위한 사전적 노력이 필요함.
- 건설사업이 추진되기 위해서는 사전적으로 타당성 분석(feasibility study)이 필요함. 대북 경제제재가 있는 현 시점에서는 북한 인프라의 현대화를 위한 사전 계획 수립이 요구됨.
  - 타당성 분석은 일종의 연구사업으로 국제 사회의 대북제재에 해당되지 않을 것으로 보임.
- 남북한 정부와 건설업계의 지원 아래 ‘북한의 국토 및 인프라 종합계획’ 수립 및 ‘핵심 1,000개 프로젝트’의 타당성 분석 연구 시행이 필요함.
  - 북한 국토종합개발계획 및 철도·도로·전력 등 인프라종합개발계획을 수립해야 함.
  - 북한 인프라 현대화사업을 위한 타당성 분석을 추진함(예 : 신의주~평양~서울 고속철도 등).
  - 종합개발계획과 핵심 프로젝트 타당성 분석에 필요한 예산은 남북협력기금, 건설업계 모금 등으로 조달하는 것을 검토할 수 있음.
  - 이 사업은 북한 인프라 개선에 관한 실질적 대안을 수립하는 것으로 실태 조사와 대안 마련시 북한과의 협업이 반드시 필요하기 때문에 북한 내 인적 네트워크를 구축해야 함.
  - 이러한 활동을 통해 건설업계는 북한 인프라 건설시장에서 사실상의 선점 효과를 기대할 수 있음.

박용석(연구위원 · yspark@cerik.re.kr)

## 경기도의 소규모 공사 표준시장단가 적용의 악영향

- 건설일자리 최대 1만 2,000개 감소, 연관 산업 고려 시 최대 2만 8,000개 감소 초래 -

### ■ 경기도, 예산 절감 목적으로 추정가격 100억원 미만 공사에 표준시장단가 적용 추진

- 지난달 초 경기도는 추정가격 100억원 미만 공사에 대해 예정가격 산정시 기존 ‘표준품셈’ 대신 ‘표준시장단가’를 적용하겠다고 발표하고 이와 관련된 잇따른 행보를 추진하고 있음.<sup>1)</sup>
  - 경기도는 정책 추진의 사유로 최근 2년간 도 및 도 산하 단체에서 발주한 10억 이상 100억원 미만 공사 32건에 대해 표준시장단가 적용시 예정가격이 평균 4.5% 절감될 것으로 추정함. 이를 근거로 경기도는 그간 건설업계가 부당 이득을 취해 왔다는 입장을 제기함.<sup>2)</sup>
- 건설업계는 이에 대해 중소기업 일방의 희생만을 강요하는 현실을 무시한 정책임을 문제 삼아 의견서 제출 등 적극적 반대 의견 개진과 더불어 공청회 개최를 요청한 상황임.

### ■ 표준시장단가의 구조적 한계와 우리나라 공공공사 추진 절차에 대한 올바른 인식 필요

- 양측의 주장이 첨예하게 대립하고 있는 상황임을 고려할 때 다음과 같은 표준시장단가에 대한 명확한 이해와 더불어 현행 우리나라 공공공사 추진 절차에 대한 명확한 인식이 필요함.
- 첫째, 공공공사 예정가격의 경우 이미 지난 15년간 큰 폭의 하락이 이루어져 적정공사비 산정에 대한 요구가 거센 실정임에도 100억원 미만 공사에까지 표준시장단가 적용 범위를 확대한다면, 소규모 공사를 주로 수행하는 중소기업의 피해 가중이 불가피함(〈표 1〉 참조).
- 둘째, 지난 2015년 기존 실적공사비제도의 폐단을 개선하고자 표준시장단가제도가 도입되었음에도 아직은 실제 시공가격과의 격차가 크게 발생하고 있음. 조사 대상 또한 대형 공사의 준공된 공종 단가를 기준으로 산출한 것이기에 소규모 공사에 적용하는 것은 타당치 않음.
  - 더구나 공사 규모별 규모의 경제(economy of scale) 발생 유무나 대기업과 중소기업의 역량 차에 기인한 생산성 차이의 발생이 불가피함에도 불구하고 이를 고려치 않은 획일적인 대형 공사 단가 적용은 부적합함.
  - 이미 국가정책조정회의(2015.1)에서 중소기업 보호를 목적으로 100억원 미만 공사의 표준시장단

1) 보도자료 발표(행안부에 제도 개선 공식 건의, 8.22 ; 도민의 73%가 찬성한다는 설문 결과 발표, 9.11)와 함께 상위 법령과의 충돌에도 불구하고 표준시장단가 적용 범위 확대를 골자로 한 「경기도 지역건설산업 활성화 촉진 조례」 개정안 입법 예고(9.13).

2) “셈법만 바꾸면 1,000원을 주고 사던 물건을 900원에 살 수 있는데 안 할 이유가 없다”, “누군가의 부당한 이익은 누군가의 손해로 귀결된다”, 경기도 보도자료(2018.8.7) 발췌.

가 적용을 영구 배제하도록 규정했음에도 이와 상반된 정책을 추진하는 것은 비합리적임.

<표 1> 최근 15년간 표준품셈 및 표준시장단가 변동에 따른 예정가격(낙찰률 적용 이전) 하락 추산

구분	표준품셈만 적용시			표준품셈과 표준시장단가 함께 적용시		
	등락률(A)	공사비 비중 (B)	등락효과 (A x B)	등락률 (A)	공사비 비중 (B)	등락효과 (A x B)
표준시장단가	미적용			-36.2%	20%	-7.2%
실적공사비(2004~2014)				-36.5%		-7.3%
표준시장단가(2015상~2018하)				+0.3%		+0.06%
표준품셈	-9~-25%	55%	-4.95~-13.75%	-9~-25%	35%	-3.1~-8.7%
재료비, 견적가격 등	-	45%	-	-	45%	-
계	-	100%	-4.95~-13.75%	-	100%	-10.3~-15.9%

주 : 1) 공사비 비중의 경우 국가정책조정회의(2015.1.22) 회의 자료

2) 실적공사비 등락률의 경우 2015년 국무조정실 보도자료

3) 표준품셈 등락률의 경우 주요 공종을 대상으로 한 국토교통부 보도자료 각년도 평균

4) 표준시장단가 등락률의 경우 2015년 상반기~2018년 하반기 표준시장단가 상승률(상호 비교가 가능한 1,766개 공통 공종 단가 상승률 12.65%) - 동 기간[2015.1~2018.7(잠정)] 건설공사비지수 상승률(12.33%).

● 셋째, 공공공사 추진시 예산 낭비 요소를 사전 제거하고 공사비를 낮추기 위한 다양한 제도와 관행이 기 운영 중임에도 예산 절감을 목적으로 소규모 공사에까지 표준시장단가를 적용하는 것은 발주자의 우월적 지위를 이용한 불공정 행위임.

- 지자체 발주 공사의 원가 산정 적정성을 심사해 사전에 예산 낭비 요소를 제거하는 계약심사제도가 이미 운영 중이며, 적극적 견적이 활용 등을 통한 직접공사비 감액도 활발히 이루어지고 있음.
- 예정가격 결정시 일반관리비, 이윤, 기타 경비 등 제비율 계상 항목 또한 예산의 부족 등을 이유로 사전 공고된 비율보다 감액하여 발주하는 관행이 빈번히 이루어지고 있는 실정임.
- 더구나 100억원 미만 공사의 경우 적격심사 대상이기에 낙찰 하한율에 따라 13~14%가 삭감되고 있음. 그럼에도 불구하고 표준시장단가 확대 적용시 종합심사낙찰제와 같은 삭감폭 제한제도(3/1,000)가 부재하여 그 피해가 더욱 가중될 수밖에 없음.

## ■ 지역경제, 특히 일자리 감소에 미치는 악영향 또한 고려해야

● 건설산업은 고용 유발을 비롯해 지역경제에 미치는 영향이 매우 높은 산업임. 따라서 한계 상황을 유도하는 무리한 공사비 감액 정책의 확대는 지역경제에 악영향만을 초래할 것임.

- 일례로 만약 100억원 미만 공공공사에 대해 표준시장단가 적용시 전체 노무비 감소분은 최소 2,300억원에서 최대 5,900억원(지자체 발주분만 계상시 1,500억~3,800억원)에 달할 것으로 전망됨. 이는 곧 4,700~1만 2,000개의 일자리 감소를 초래함(지자체 발주분 3,000~8,000명).<sup>3)</sup>

전영준(부연구위원 · yjjun@cerik.re.kr)

3) 2018년 하반기 시중노임단가 전체 직종 기준 한 달 20일 근무 가정으로 추정된 것으로, 실제 근로일수 및 보통 인부의 노임이 낮은 것을 감안하면 감소분은 더욱 커질 것으로 추정됨. 또한 취업유발계수 감안시 연관산업에까지 미치는 일자리 감소는 최소 1만 950명에서 최대 2만 8,359명에 달할 것으로 추정됨(표준시장단가 확대 적용에 따라 공사비가 최소 7,878억원에서 최대 2조 402억원 감소 추정시).

# 100억 미만 공사에 표준시장단가 적용시 논점과 대책

- 중소형 공사에 적합한 새로운 단가 수집 체계와 프로세스 도입 필요 -

## 이재명 경기도지사, 표준시장단가의 확대 적용 주장으로 논란 초래

- 이재명 지사는 추정가격 100억원 미만 공공공사에 표준시장단가를 적용하면 81억~211억원 까지 예산 절감이 가능하다고 주장함. 이러한 주장은 공사비 산정 정책과 건설산업 전반에 커다란 반향을 불러일으키고 있음.
- 현재 경기도는 100억원 미만 공공 건설사업에 표준품셈이 아닌 표준시장단가를 적용하기 위해 행정안전부 예규의 개정을 건의하고 관련 조례 개정<sup>4)</sup>도 추진하고 있음.
  - 경기도 사례가 실현될 경우, 전국적으로 확산될 가능성이 매우 높을 것으로 판단됨.
- 이재명 도지사는 성남시장 재임 시절의 예를 들면서 표준시장단가를 적용한 건설공사에서 경쟁 입찰과 품질 등에 전혀 문제가 없었다고 주장함.

## 이러한 경기도의 정책 방향은 단기적으로 예산 절감 측면에서 국민의 호응을 얻을 수 있으나, 장기적으로는 국민 세금의 합리적 집행 실패로 이어질 가능성이 높음.

- 표준시장단가와 표준품셈이 공공 건설사업의 실제 비용을 제대로 반영하고 있는 것인가에 대한 과학적 판단이 아니라, 낮은 단가라는 이유로 무조건 적용하는 정책 기조는 발주자의 불공정 행위로 규정할 수 있음.
  - 현실과 배치되는 낮은 단가의 적용, 특히 입찰참제도와 연계되어 더욱 삭감되는 단가 적용의 폐해는 단기간에는 제대로 확인할 수 없음.
  - 현재 공공부문의 적정공사비 미확보에 따른 건설기업의 경영 여건 악화는 지난 10년 이상의 표준시장단가(구 실적공사비), 발주자의 불공정 행위, 입찰참제도 등에 기인한 것임.
- 선진국의 제도라고 알려진 표준시장단가의 획일적 적용은 전 세계적으로 사례를 찾아보기 어려운 실정임.
  - 당해 건설사업의 적정공사비를 산정하기 위해 선진국의 공공 발주자는 책임 있는 전문가와 데이터

4) 경기도는 「지역건설산업 활성화 촉진 조례 일부개정조례안」을 입법 예고함. 현 조례상의 추정가격 100억원 미만 공공 건설공사의 예정가격 산정시 표준시장단가를 적용하지 못하도록 한 조항을 삭제하기로 한 것임.



소스를 활용하고 있음. 과거 수행된 건설공사의 실적단가는 하나의 참고 자료에 불과함.

- 우리나라와 유사한 예정가격제도를 운영하고 있는 일본의 경우, 지난 2005년 「공공공사의 품질확보촉진에 관한 법률」 개정을 통해 예정가격 부당 삭감 행위를 금지함.
  - 특히, 지자체 재정 건전성의 확보 및 공공공사비의 절감을 목적으로 금액을 삭감하여 예정가격을 결정하는 행위 등을 불법으로 규정하고, 이의 준수를 발주자에게 강력히 권고하고 있음.
- 해외의 대표적인 공사비 자료집(Cost Data Book)인 영국의 BCIS Price Book이나 R. S. Means사의 공사비 정보에서도 소형 공사의 데이터는 별도로 발간하고 있으며, 대형 공사에 비해 단가가 높은 것으로 조사됨.
  - 영국의 BCIS 자료에 따르면, 흙파기 작업의 경우 소형 공사의 단가는 대형 공사 대비 최대 63.8%, 최소 28.1%가 더 높은 것으로 나타남. 벽체의 거푸집 공사도 소형 공사의 단가는 대형 공사에 비해 최대 8.0%, 최소 6.5% 높은 실정임.
  - 해외의 경우 단가집을 통해 중대형 공사와 소형 공사를 구분하거나 별도의 보정 방식을 둬. 이를 통해 두 공사 간에 차이가 나는 노무, 자재, 장비에 대한 단가 혹은 생산성을 구별하고 있음.

### ■ 공공 시설사업에 참여하는 중소 건설기업을 편하하는 네거티브형 정책은 바른 방향이 아니며, 전문가 판단과 공학적 분석이 수반된 공사비 정책의 구사가 필요함.

- 공공공사비와 관련된 경기도 발주 공사의 분석은 계약 위주의 문건이 아니라 실제 사업 분석을 통해 사실 관계를 명확하게 제시해야 함.
  - 특히, 단위 사업의 개별 단가를 삭감하는 정책은 중소기업에 미치는 영향이 매우 큰 만큼 근거가 명확해야 하며, 정책의 직접적 파급효과뿐만 아니라 간접적 영향도 함께 살펴보아야 함.
  - 경기도는 공사비 산정의 전문성과 합리성을 확보하기 위한 각종 기술적 대책, 인력 충원, 그리고 적정공사비 확보와 배치되는 입찰제도의 개선책도 제시해야 공감대를 얻을 수 있을 것임.
- 중소형 건설공사를 위한 새로운 단가 수집 체계와 프로세스가 마련되어야 함. 혹은 현재의 표준시장단가에 중소형 공사를 위한 합리적인 보정 장치를 개발해야 함.
  - 현재와 같이 계약단가를 중심으로 단가집을 조사할 경우 현실성 있는 단가의 수집이 어려움. 이에 따라 표준품셈과 같이 실태조사를 통해 단가집을 구축하는 전략이 필요함.

최석인(연구위원 · sichoi@cerik.re.kr)

## 9·21 대책의 주요 내용과 영향 분석

- 수도권 공급 방안 구체화, 장기적으로 수도권 공간 이용 효율화 생각해야 -

### ■ 수도권 공급 방안 구체화한 9·21 대책 발표, 향후 시장의 향방에 따라 유동적일 듯

- 수요 억제책을 중심으로 한 9·13 대책 이후 1주일 만에 신규 공공택지 개발, 신흥희망타운 조기 공급, 도시 규제 완화 등 공급 강화를 주요 내용으로 하는 9·21 대책이 발표됨.

<표 1> 9·21 대책 中 도시규제 완화 및 기타 방안

구분	현행	개선	비고
서울	상업지역의 주거용 사용 비율↑	• 주거용도 비율 상향→도심 주택 공급 • 주거 외 용도 비율 20% 일괄 적용	서울 도시계획 조례 개정 후 3년 한시적 시행
	용적률 상향	• 상업지역의 주거용 사용부분 용적률 400% 이하로 규정 • 준주거지역 용적률 400%↓/역세권 500% 허용(증가분 중 임대주택 50% 건축 必)	
	역세권 용도지역 상향	• 모든 준주거지역에 기존 역세권 조건을 적용하여 용적률 500% 허용	
	주차장 설치기준 완화	• 역세권 소형임대주택 세대당 주차대 수 위임 범위 50% • 세대당 주차대 수 위임 범위 확대 • 부설주차장 외부개방·요금수수 허용	
전국	기부채납 대상확대	• 개발사업 기부채납 대상 기반시설 한정 • 기부채납 대상 임대주택 포함	
	금융 지원	• 가로주택정비사업 후 미분양→일부 매입 • 자율주택정비 준공시점 기금 상환 • 임대리츠 통해 미분양 전부 매입 가능 • 공공지원주택 공급시 기간 연장(10년)	
	인센티브 확대	• 공적임대 제공해도 혜택 부족→성과 미진 • 기반시설 설치 시 인센티브 없음 • 공적임대 20%↑ 공급시 용적률 혜택 • 기반시설 부지제공설치 시 용적률 부여	연면적 혹은 세대수의 20%
	정비사업 요건 완화	• 20세대 미만 자율정비 사업성 낮아 난항 • 사업지 4면 도로 연결해야 사업추진 • 인근 주택과 연계개발·사업성 확보 가능 • 최소 1면 도로연접+설치 예정이면 추진	

자료 : 국토교통부 보도자료(2018.9.21).

- (신규 공공택지 개발) 작년 말 기준으로 확보된 수도권 내 공공 택지 48만호와 별개로 30만호를 추가 공급키로 하고, 1차로 3.5만호(서울 1만호, 경기 1.7만호, 인천 0.8만호)의 입지를 공개함.
- 잔여분 26.5만호는 내년 상반기까지 시장 상황에 따라 탄력적으로 공급할 것임을 제시함.
- (신흥희망타운 조기 개발) 이미 발표하였던 10만호(수도권 7만호) 계획을 2018년 중 조기 달성할 수 있도록 잔여 목표치 2만호를 2018년 말까지 확보 추진하고 일정 단축을 통해 신속히 공급함.
- (도시 규제 완화) 용도지역 향상, 용적률 상향 조정 등 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 한도 내 규제를 완화함(<표 1> 참조).
- (기타) 기부채납 대상 및 인센티브 확대, 금융 지원, 사업 요건 완화 등 지원 방안을 제시함.



■ **대책 발표를 통해 정부의 주택시장 안정 기조의 강력한 의지를 전달하였고, 서울 개발제한구역의 해제로 공급 확대가 더해지면 중·단기적 시장 안정에 기여할 것으로 판단됨.**

- 연이은 대책에 최근 주택시장은 단기적 안정세를 보임. 정부는 시장 불안을 조장하는 행위를 저지하겠다는 강한 시그널을 전달하였을 뿐만 아니라 이번 9·21 대책을 통해 중기적 관점의 구체적 주택 공급 방안을 제시한 만큼 당분간 주택시장은 안정세를 찾을 것으로 보임.
- 9·13 대책 발표 이후 서울 아파트 주간 매매가격 상승률은 0.26%로 전주 대비 0.19%p 하락함. 이는 잇따른 대책에 대한 관망세와 단기 급상승에 따른 피로 누적 등이 작용한 것으로 판단됨.
- 당분간 보유세 강화, 투기 세력 억제 및 이번 대책에서 비공개로 남아 있는 잔여 26만 5,000호 공급 계획 등의 영향<sup>5)</sup>으로 관망세가 지속되면서 주택시장은 중기적 안정을 찾을 것으로 전망됨.
- 다만 시중 부동산자금(M2)이 매달 사상 최고액을 갱신하고 있어 마땅한 투자처를 찾지 못한 자금이 시중에 지속적으로 누적되고 있는 것으로 보임. 따라서 부동산 투자의 흐름이 촘촘한 규제가 적용된 주택시장을 떠나 상업용 부동산시장 등으로 옮겨 갈 가능성을 염두에 두어야 함.

■ **향후 장기적 시장 안정 방안으로 수도권 효율적 공간 이용에 대한 정책 제시 기대**

- 그간 정부에서는 서울 일극 집중을 저지하기 위한 정책을 추진하였지만 서울로 향하는 주택 수요를 완전히 저지할 수는 없었음.
- 지난 5년간 주택 매매거래 중 지방 거주 매입자가 서울 소재 부동산을 매입한 거래 건수는 지속해서 증가함(2013년 2만 6,000건 → 2017년 5만 6,000건 → 2018년 1월~7월 3만 6,000건).
- 서울 내 가구 분포를 살펴보면, 최근 주요 생활양식으로 자리잡은 1인 가구<sup>6)</sup>가 직주근접에 중점을 둔 생활 패턴을 보이며 뚜렷한 도심 집중 경향을 띠(서울연구원, 2017).
- 주택시장의 안정을 위해서는 주택 공급도 중요하겠으나, 현재 진행되고 있는 추세적 생활 패턴 변화를 반영해 도심 주거 인프라 노후화에 대응하는 효율적 공간 활용 정책이 필요함.
- 이번 9·21 대책의 주안점인 도시 외곽의 주택 공급은 주택시장 안정 기조에 도움이 될 것으로 판단됨. 하지만 근본적인 해결책으로 보기는 어려우며 오히려 앞서 언급한 생활 패턴의 변화에 따른 시장 흐름을 반영한다는 측면에서는 도시 규제 완화 방안이 더욱 의미가 있을 것으로 판단됨.
- 도심 주택의 노후화 및 이로 인한 공실률 상승 등 향후 직면할 문제들을 해결하기 위해서는 장기적으로 도시를 중심으로 한 효율적 공간 구조를 구축하는 정책 구상이 긴요함.

김성환(부연구위원 · shkim@cerik.re.kr)

5) 보유세 과세 기준일이 매년 6월 1일로 결정돼 있고, 9·21 대책에 의하면 16만 5,000호 공급 계획이 내년 6월 중 발표 예정임.

6) 1980년 4.5%에 불과하였던 서울 1인 가구 비율은 2016년 현재 30.1%에 달하며 약 5배 이상 증가하였음(서울연구원, 2017).

## 근로시간 단축 시행 후 나타난 5가지 이슈

- 근로시간 단축 시행 후 숙련공 확보 어려움, 품질 저하 등이 문제로 나타나 -

### ■ 근로시간 단축 처벌 6개월 유예, 그러나 건설업체의 애로 사항과 고민은 커져

- 지난 7월 1일부터 주 52시간 근무제 도입이 기업 규모에 따라 단계적으로 시행됨. 이번 적용은 300인 이상 기업과 공공기관을 대상으로 하고 있음. 정부는 업계와 노동계에 미칠 영향을 고려해 근로시간 단축의 처벌을 6개월간 유예함.
- 그러나 유예 기간과 별개로 산업 일선에서는 근로시간 단축 시행에 따른 애로 사항과 고민이 커지고 있음. 특히 현장을 직접 운영해야 하는 건설업계의 경우 인건비 상승 및 공사 기간 증가로 인한 공사비 증액이 불가피하게 됨.

### ■ 근로시간 단축 시행 후 숙련공 확보난, 품질 저하 우려 등이 문제로 나타나

- 본고에서는 근로시간 단축이 시행된 지 2개월이 지난 즈음에 12개 대형 건설업체를 대상으로 실제로 현장에서 겪는 애로 사항을 조사함. 그 결과 다음과 같은 5가지 이슈가 나타남 (<그림 1> 참조).
- 첫째, 지난 6월 기획재정부에서는 ‘근로시간 단축 등에 따른 계약업무 처리지침’을 발표하였지만, 현재 진행 중인 공사 현장 비용의 산정 기준 및 향후 발주 예정 공사에 대한 명확한 처리 지침이 부재한 상황임. 이에 따라 시공사가 발주기관에 공사 기간 및 공사비 변경 요구에 어려움을 가짐.
- 둘째, 근로시간 단축으로 인해 관리자 부재 시간 증가, 숙련공 확보 어려움 및 잦은 인원 교대로 품질 저하 및 안전관리의 공백이 우려되고 있는 상황임. 특히 근로시간 단축으로 인한 인건비 상승으로 현장 미경험자 및 외국인 근로자 유입 증가가 발생할 가능성이 높음.
- 셋째, 근로자 관리에 문제가 발생하고 있음. 한 현장 내에서 업체 간 근로시간이 상이함에 따라 혼란이 발생하고 있으며, 근로시간 단축으로 기능인력의 임금이 감소하면서 근로시간 단축 적용을 받지 않는 현장으로 이직률이 증가하고 있음.
- 넷째, 현재 취업 규칙에 의해 2주 단위, 노사 간 합의에 의해 3개월 단위로 운용할 수 있는 탄력적 근로시간제 단위 기간의 실효성이 떨어진다는 지적이 제기되고 있음. 건설업의 특수성을 감안하여 단위 기간의 확대가 필요한 것으로 나타남.
- 마지막으로, 해외 건설업체와의 근무 시간 격차 발생, 해외 현장 파견 기피 등으로 해외 공사 진

행에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타남.

<그림1> 근로시간 단축 후 나타난 애로 사항



주 : <그림 1>은 대한건설협회가 근로시간 단축 적용을 받는 건설업체를 대상으로 조사한 내용을 정리한 것임.

## ■ 근로시간 단축이 건설산업에 효과적으로 정착하기 위해서는 정부의 적극적인 보완책 마련이 필요함.

- 우리나라보다 먼저 「근로기준법」을 개정해 일본의 경우 제도 적용을 하는 데 있어 건설업이 가지는 산업의 특성을 반영해 5년의 유예 기간을 줌. 그러나 일본 정부는 그 유예 기간 동안 장시간 노동 해소, 주휴 2일 확보를 위한 방안을 활발히 모색 중에 있음.
  - 먼저, 주휴 2일 대상 공사의 실시 건수를 지속적으로 증가시키고 있으며, 이를 모범적으로 실행하고 있는 현장을 시각화해 홍보하고 있음.
  - 또한, 공공공사의 경우 주휴 2일 공사 실시 확대를 위해 노무비, 기계경비, 가설비, 현장 관리비의 보정률을 재검토해 4~5% 정도 증액을 시켜주고 있음.
  - 2017년 8월에는 ‘적정한 공기 설정 등을 위한 가이드라인’을 개정해 적정 공사기간 설정을 지원하고 있음.
- 우리나라도 근로시간 단축이 건설산업에 효과적으로 정착하기 위해서는 정부의 적극적인 보완책 마련이 필요함. 이를 위해 근로시간 단축으로 인한 공사 기간 및 공사비 증액 관련 세부 지침 마련, 탄력적 근로시간제의 단위 기간 확대, 숙련 인력 양성을 위한 지원 방안 등이 고려되어야 할 것임.

최은정(부연구위원 · kciel21@cerik.re.kr)

## 국가 인프라 정책, 새 판을 짜자

정부의 2019년 예산안이 발표되었다. SOC 예산안은 18조 5,000억원으로 올해(19조원)보다 2.3%가 줄었다. 이와 별개로 '생활 SOC' 투자 규모도 발표되었다. 올해(5조 8,000억원)보다 50% 늘어난 8조 7,000억원이고, 지자체 투자분까지 합하면 약 12조원 규모다. 건설업계의 기대에는 크게 못 미치는 수준이다. 하지만 긍정적인 신호도 있다. 당초 각 부처의 내년 SOC 예산 요구액은 16조 9,000억원이었지만 1조 6,000억원이 증액된 셈이다.

하지만 정부의 '국가재정운용계획'은 SOC 예산에 관한 한 여전히 축소 지향적이다. 'SOC는 스톡이 상당 수준 축적되어 완공 소요 위주로 투자'하겠다고 하면서, 2018~2022년간 연평균 2.0%씩 줄이겠다고 한다. 작년에 연평균 7.5%씩 줄이겠다고 발표한 것에 비하면 축소 폭이 줄어든 셈이다. 결국 내년에는 일시적으로 '생활 SOC'를 비롯하여 SOC 투자를 조금 늘리되, 2022년까지 감소 폭만 줄일 뿐 계속 축소하겠다는 것이다.

정부가 제시한 '생활 SOC'의 개념과 범위에 대해서는 여전히 많은 문제가 제기되고 있다. 도서관, 문화시설, 체육시설만이 아니라 지역 주민의 출·퇴근을 용이하게 해주는 도로나 철도와 같은 교통시설도 '생활 SOC'에 포함해야 한다. 그런데 우리 정부가 말하는 '생활 SOC'는 전 세계적으로 '사회 인프라'라는 용어로 포괄하고 있다. 사회 인프라의 범주에 들어가는 시설물은 나라마다 차이가 있지만 교육, 보건, 환경, 주거, 교통 등 '생활 SOC'보다 훨씬 더 폭넓게 정의되고 있다. SOC는 과거 개발 연대에 도로 등 '경제 인프라'를 주로 지칭해 왔고, 지금은 대부분 SOC를 대신하여 '인프라'라는 단어를 사용하고 있다. 우리도 이제는 SOC라는 단어를 인프라로 대체할 필요가 있다.

'SOC 스톡이 상당 수준 축적되어 있어 신규 투자보다 완공 위주로 투자'하겠다는 방침도 문제다. SOC 스톡이 충분하다는 주장은 어떤 비교 기준에서 보느냐에 따라 달라진다. 국토면적당 도로 연장

을 비교하면 우리나라 도로 스톡은 상위권이다. 분모에 해당하는 국토 면적이 작기 때문이다. 하지만 인구 밀도까지 감안한 국토계수당 기준이나 단위 길이(km)당 수송량을 의미하는 부하 지수를 기준으로 평가하면 도로나 철도 같은 SOC 스톡도 부족하다.

전 세계 각국은 '인프라 투자 갭'을 메꾸기 위한 고민을 하고 있다. 이것은 미래에 필요한 인프라 투자 소요액과 현재 추세대로 인프라 투자가 이루어졌을 때의 격차를 의미한다. G20에서 만든 '글로벌 인프라 허브(GI Hub)'는 현재의 인프라 투자 추세가 지속될 경우 2016~2040년까지 약 78조 8,000억 달러가 투자되겠지만, 필요한 투자 소요는 93조 7,000억 달러가 될 것이기 때문에 약 15조 달러의 인프라 투자 갭이 발생할 것이라고 한다. 이 같은 투자 갭을 메꾸기 위해서는 재정만으로는 어렵고 민간투자사업(PPP)을 확대해야 한다는 것이 전 세계 각국 정부의 기본적인 정책 방향이다. 하지만 우리 정부의 SOC 정책 기조는 글로벌 흐름과 정반대로 가고 있다. 2022년까지 지속적으로 SOC 투자를 줄이겠다는 방침도 문제고, 민간투자사업도 공공성 강화라는 명분에 밀려 재정사업으로 전환되거나 위축되고 있다.

인프라 선진국들은 '연결성'이 글로벌 경쟁력의 핵심이라는 것도 잘 알고 있다. 그렇기 때문에 홍콩이나 싱가포르의 세계 1위, 2위의 인프라 경쟁력이 있다는 평가를 받았어도 지속적으로 인프라 투자를 확대하고 있다. 우리도 '경제 인프라'와 '사회 인프라'를 양대 축으로 '인프라 투자 갭'을 측정하고, 중장기적인 인프라 투자 확대 방안을 수립하고, 4차 산업혁명을 대비한 스마트 인프라를 구축해야 한다. 노후 인프라에 대한 사후약방문식 대책이 아니라 예방적·예측적 투자를 위해서는 '국가 인프라 정책'도 새 판을 짜야 한다. <건설경제, 2018. 9.3>